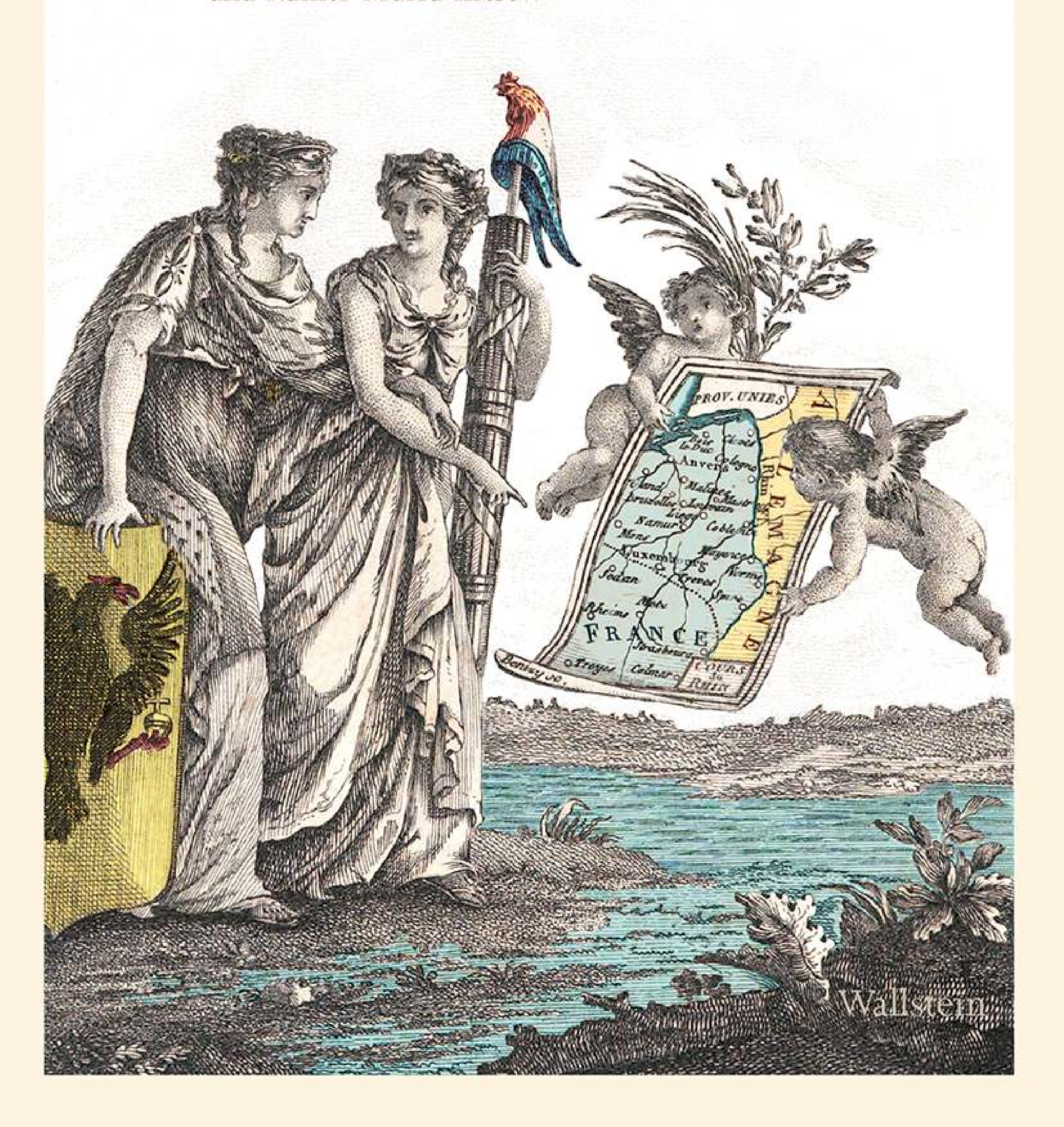
Souveränität im Wandel

Frankreich und Deutschland | 14.–21. Jahrhundert

Herausgegeben von
Thomas Maissen, Niels F. May
und Rainer Maria Kiesow

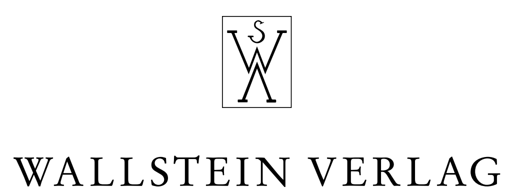


Souveränität im Wandel
Frankreich und Deutschland | 14.–21. Jahrhundert

Souveränität im Wandel

Frankreich und Deutschland 14. – 21. Jahrhundert

Herausgegeben von Thomas Maissen, Niels F. May
und Rainer Maria Kiesow

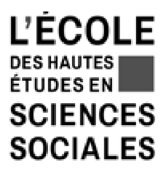


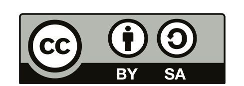
Gedruckt mit freundlicher Unterstützung folgender Institutionen:











Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

Publikation: Wallstein Verlag, Göttingen 2023
www.wallstein-verlag.de
Vom Verlag gesetzt aus der Adobe Garamond Pro
Umschlaggestaltung: Susanne Gerhards, Düsseldorf
Umschlagabbildung: © SG-Image unter Verwendung eines Titelkupfers von »La rive gauche du Rhin, limite de la Republique Française: ou recueil de plusieurs dissertations, ... 1. Paris : Desenne, Louvet et Devaux [1795]«; Bayerische Staatsbibliothek München, Gall.rev. 98 x-1, urn:nbn:de:bvb:12-bsb10420906-3
ISBN (Print) 978-3-8353-5455-5
ISBN (Open Access) 978-3-8353-8032-5
DOI https://doi.org/10.46500/83535455

Inhalt

Vorwort

Das Wort Souveränität gehört zum Kernbestand der politischen und juristischen Sprache. Entsprechend umfangreich ist die Forschungsliteratur, die namentlich in Jurisprudenz, Geschichts- und Politikwissenschaft die Entstehung des Begriffs, seine Definitionen und Übernahmen, seine Kritik und sein zähes Fortleben behandelt hat, gerade in Frankreich und Deutschland. Doch mit dem Ende des Kalten Krieges, der zunehmenden europäischen Integration und den gestiegenen Erwartungen an inter- und supranationale Formen der politischen Lösungsfindung und Konfliktbewältigung ließ das Interesse an der Souveränität gegen Ende des 20. Jahrhunderts zumindest in Deutschland und unter Historikern weitgehend nach. Auch vielen Juristen erschien sie nicht länger als angemessene Form, um die Verfassungsrealitäten zu beschreiben. Nicht zuletzt die unterschiedlichen Visionen für die Europäische Union haben dem Begriff in den letzten Jahren jedoch wieder Auftrieb verliehen und ihn in den politischen Debatten omnipräsent werden lassen. Vollends war dies der Fall, als der russische Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 vor Augen führte, dass auch in Europa die Grenzen von souveränen Staaten nicht mehr unverletzlich waren, wie man es nach 1945 gewohnt gewesen war zu hoffen.

Der Krieg in der Ukraine war noch überhaupt nicht absehbar, als im Januar 2021 die Idee für eine Tagung aufkam, die sich in einem deutsch-französischen Vergleich mit der Souveränität beschäftigen sollte. Anlass war eine Podiumsdiskussion, in der Hans-Dieter Lucas, der deutsche Botschafter in Paris, das französische Souveränitätsverständnis historisch verortete. Dazu war er nicht zuletzt deshalb qualifiziert, weil er 1992 eine historische Dissertation über Europapolitik und Europadenken im Frankreich der Ära de Gaulle (1958-1969) vorgelegt hatte. Die Thematik wurde nicht nur im einsetzenden Wahlkampf in Frankreich immer wichtiger, in dem Emmanuel Macron den europäischen Gedanken eher isoliert gegen Souveränisten auf der Linken wie auf der Rechten verteidigte. Das war schon in seinem ersten Wahlkampf 2017 der Fall, und entsprechend programmatisch war nach seinem damaligen Sieg die Sorbonne-Rede gedacht. Auch und gerade im Verhältnis zu Deutschland stellte sie die Frage, was unter einer europäischen Souveränität zu verstehen sei, die Macron der nationalistischen Rhetorik entgegenstellte.

Dass die Souveränität in der politischen Praxis wieder zu einem aktuellen und umstrittenen Begriff wurde, rechtfertigte es bereits, sie in ihrer Genese in einem umfassenden deutsch-französischen Vergleich zu behandeln. Es zeigte sich zudem bald, dass die wissenschaftliche Auseinan-

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-001 | CC BY-SA 4.0

dersetzung mit dem Konzept in den letzten 30 Jahren gerade auch in diesem Rahmen wichtige Studien zu vielen einschlägigen Aspekten hervorgebracht hat. Neben der akademischen und vor allem juristischen Theorie stand dabei oft die praktische Umsetzung von Souveränitätsansprüchen im Vordergrund.

Der vorliegende Band bildet diesen neuen Forschungsstand ab und vereint mit einer interdisziplinären Perspektive Beiträge namentlich aus den Bereichen Geschichtswissenschaft, Jurisprudenz, Philosophie und Politikwissenschaft. Sie gehen auf eine Tagung zurück, die vom 6. bis 8. April 2022 am Deutschen Historischen Institut in Paris stattfand. Auf der ersten Abendveranstaltung diskutierten Jean-Marc Ayrault und Norbert Lammert über die Rolle der Souveränität in der politischen Praxis. Moderiert wurde die Veranstaltung von Corine Defrance und Thomas Maissen. Laurence Badel leitete das Podium am zweiten Abend in der Residenz des deutschen Botschafters. Neben Hans-Dieter Lucas ordneten seine Kollegen Roberto Balzaretti (Schweiz), Georg Habsburg-Lothringen (Ungarn), Menna Rawlings (Großbritannien) und Pierre Sellal (Frankreich) das Souveränitätsverständnis in ihren Ländern politisch und historisch ein.

Die hier vereinten Beiträge gehen zumeist auf die wissenschaftlichen Vorträge der Tagung zurück. Die Artikel wurden auf Deutsch verfasst oder ins Deutsche übersetzt, damit der Sammelband nicht nur durch die Themen und die systematisierende Redaktion, sondern auch sprachlich einen monographischen Überblickscharakter hat. Wichtige Zitate oder Begriffe werden jedoch auch in der Originalsprache angeführt, im Französischen und gelegentlich auch im Englischen. Das kann helfen bei einem Problem, das in einzelnen Beiträgen greifbar bleibt. Im Französischen war »souverain« bereits im Spätmittelalter ein Quellenbegriff, bevor Jean Bodin 1576 die »souveraineté« zum Kern seiner Staatslehre machte. Sie ist außerdem eine analytische Kategorie, die in der Forschungsliteratur oft auf weiter zurückliegende und außereuropäische Konstellationen angewandt wird. Dabei wird im Französischen häufig das auch umgangssprachlich verbreitete »souverain« verwendet, das, wie das englische »sovereign«, am besten mit »Herrscher« wiedergegeben wird. Im Deutschen ist dagegen die ahistorische, generische Verwendung von »Souverän« oder »Souveränität« weder üblich noch nötig. Das Wort taucht erst in der und durch die Bodinrezeption auf. Für frühere oder andere Formen von Herrschaft kann und sollte wohl eher die entsprechende vormoderne Begrifflichkeit wie etwa »Obrigkeit« verwendet werden.

Die begriffsgeschichtliche Sensibilität ist ein Erbe der hegelianisch geprägten deutschen Geisteswissenschaften. Sie hat in grundlegenden Nachschlagewerken wie dem *Historischen Wörterbuch der Philosophie*

oder den *Geschichtlichen Grundbegriffen* nachhaltige Form gefunden. Vor diesem Hintergrund ist es besonders erfreulich, dass eine Gruppe um Catherine Colliot-Thélène, Elisabeth Kauffmann und Hinnerk Bruhns im Rahmen der online-Zeitschrift *Trivium* (https://journals.openedition.org/trivium/) die französische Übersetzung einschlägiger Artikel aus den *Geschichtlichen Grundbegriffen* anging. Colliot-Thélène war mit dem Artikel »Staat und Souveränität« beschäftigt, als eine schwere Krankheit sie davon abhielt, in Präsenz an der Tagung teilzunehmen; sie erlag ihr wenige Monate später. Neben ihren eigenen philosophischen Arbeiten wird Catherine auch durch diese Übersetzung als Vermittlerin zwischen den wissenschaftlichen Traditionen in dankbarer Erinnerung bleiben.

Außerdem danken die Herausgeber dem Team des Deutschen Historischen Instituts Paris für die tadellose Vorbereitung und Begleitung des Anlasses sowie den Institutionen, die diesen durch ihre finanzielle Unterstützung in seinem erfolgreichen Format möglich gemacht haben: die Deutsch-französische Hochschule, die Konrad-Adenauer-Stiftung und die deutsche Botschaft in Paris, das Centre Georg Simmel der Ecole des hautes études en sciences sociales sowie das Deutsche Historische Institut Paris.

Thomas Maissen, Niels F. May und Rainer Maria Kiesow

Jean Bodin und die Folgen

Zur Einführung in die deutsch-französische Erörterung der Souveränität

Thomas Maissen

Das Konzept der Souveränität ist ein Produkt der Frühen Neuzeit und ihrer innen- und außenpolitischen Konfliktlagen: zahlreiche konfessionelle Bürgerkriege und die oft ebenfalls kriegerische Ausbildung von Staaten sowie der Staatenwelt. Entsprechend liegt der Fokus der Souveränität beim Herrscher, seiner Macht und seinen Zuständigkeitsbereichen. Das unterscheidet diesen Begriff der politischen Sprache von solchen, die aus der Antike stammen, so »Monarch« und »Tyrann« und erst recht »Demokratie« oder »Republik«. Sie entstammen den griechischen und römischen Debatten über die gute, das heißt gerechte Verfassung innerhalb eines Gemeinwesens. Solche Termini erlaubten moralphilosophische Erörterungen über die politische Tugend derer, die in diesen Verfassungen Macht ausüben durften. Das Christentum mit seinem Modell eines (all-)mächtigen Richtergottes erweiterte diese Problematik und stellte die Frage in den Mittelpunkt, welche konkreten Kompetenzen mit politischer Macht einhergingen und wo ihre Grenzen lagen. Einerseits betraf dies ihren Charakter und Umfang, wofür das Mittelalter neue Begriffe erfand, so die ursprünglich päpstliche *plenitudo potestatis* als umfassende Gewalt oder die *regalia* für die wichtigsten konkreten Monopolrechte des Königs. Andererseits wurde ihrer Aufteilung unter verschiedene Akteure ein grundlegendes Problem. Der Investiturstreit war bloß der Höhepunkt einer jahrhundertelangen Auseinandersetzung zwischen geistlicher und weltlicher Macht um Vorrang und Zuständigkeiten. Und gemäß der Parömie »rex est imperator in regno suo«, auch sie nur ein Beispiel unter vielen, fanden die herrschaftlichen Geltungsansprüche des Kaisers dort ihre Grenze, wo ein König dieselben für sich geltend machte.

Dieses konfliktträchtige Aushandeln war nicht zuletzt deshalb ein langwieriger Prozess, weil mittelalterliche Herrschaft auf der Akkumulation von sehr konkreten Rechtstiteln ganz unterschiedlicher Art und Herkunft beruhte. Sofern diese verschriftlicht waren, geschah dies zumeist in der Form von Privilegien. Eine höhere Instanz, und an der Spitze Kaiser und Papst, vergab diese Vor-Rechte im eigentlichen Sinn. Sie konnten der einen Obrigkeit zukommen, einer anderen aber nicht,

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-002 | CC BY-SA 4.0

ohne dass dies eine eindeutige Rangordnung ergab. In ihrer Ansammlung von Privilegien waren sich Herrscher damit grundsätzlich unähnlich. Es gab Hierarchien, aber sie waren graduell: Ein König stand ein bisschen über dem Herzog, aber der Herzog von Burgund konnte durchaus Rechtstitel besitzen, die ihn in der Realität eines konkreten Territoriums mächtiger machten als seinen König. Erst recht unübersichtlich waren bereits für Zeitgenossen die Zuständigkeiten und damit die Verfassung im Heiligen Römischen Reich, das seit dem späten 15. Jahrhundert durch den Zusatz »deutscher Nation« spezifiziert und eingeschränkt wurde.[1]

Anders als in der Antike und in der Neuzeit war für mittelalterliche Herrschaft die Vorstellung grundlegend, dass ein Herrscher in erster Linie ein Richter sei. Darin folgte er dem Modell des christlichen Gottes im Alten Testament und des Jüngsten Gerichts. Das Recht, das der Herrscher sprach, war im Prinzip ein für allemal gegeben, allumfassend und nicht änderbar. Denn es stammte von zeitlosen Autoritäten her: von Gott, dem römischen Recht oder dem Herkommen. Wenn an der bestehenden Rechtsordnung etwas geändert wurde, dann galt das grundsätzlich als Fehlentwicklung. Gerade in Revolten erklang deshalb regelmäßig die Forderung, man müsse zum guten alten Recht zurückkehren. Diese idealtypische Vereinfachung bedeutet nicht, dass es keine gesetzgeberischen und kodifizierenden Akte gab. Vielmehr nahmen sie im Spätmittelalter zu, etwa in den kommunalen Statuten. Aber sie hatten sich am übergeordneten, römischen und kaiserlichen Recht zu orientieren, das in der gleichsam zeitlosen Gründerfigur von Justinian seinen Ursprung hatte. Selbst auf dieser kaiserlichen Stufe blieb das Selbstverständnis Friedrichs II. in seinem berühmten *Liber Augustalis* eine singuläre Ausnahme: Nicht einmal der Kaiser definierte sich dadurch, dass er neues Recht gab, sondern indem er nach altem Recht richtete.

Der Sphäre der Rechtsprechung entstammte auch das Wort *souverain*. Im Gefolge von Helmut Quaritschs grundlegenden Studien[2] ist seine Genese in Frankreich und die Rezeption in anderen Ländern und na-

1 Vgl. dazu unten den Beitrag von Bernd Schneidmüller.

2 Helmut Quaritsch: Staat und Souveränität. Die Grundlagen, Frankfurt a. M. 1970, ist der erste Teil der Habilitationsschrift von 1965, deren zweiter Teil (zum 20. Jahrhundert) wegen vielfältiger Verpflichtungen des Autors ebenso wenig gedruckt wurde wie sein ursprünglich geplanter Artikel für die *Geschichtlichen Grundbegriffe*. Aus diesen Vorarbeiten entstand aber mit einem eher verfassungs- als ideengeschichtlichen Fokus, der statt die englische zudem stärker die deutsche Rezeption behandelte, Helmut Quaritsch: Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jh. bis 1806, Berlin 1986.

mentlich in Deutschland inzwischen gut erforscht.[3] Ursprünglich handelt es sich um die hochmittelalterliche Bildung eines lateinischen Adjektivs (*superanus*) zur Präposition *super* (oberhalb, über). Relativisch drückte *superioritas* den höheren Rang auch im politischen Kontext aus.[4] Wie in anderen romanischen Sprachen, etwa im Italienischen (*sovrano*), bezeichnete das Wort *souverain* dagegen anfangs nur das geographisch Höhergelegene oder nach Qualität Höherstehende, später dann superlativisch das Höchstliegende (wie *summus*).

Später folgte die Übertragung von *souverain* nicht nur in die religiösgöttliche, sondern auch in die politische Sphäre, auf Könige ebenso wie auf Ordensvorsteher oder allgemein Dienstherren. Entscheidend wurde die Verwendung im rechtlichen Kontext, wofür 1283 Philippe de Beaumanoir in den *Coutumes du Beauvaisis* einen frühen Beleg lieferte: Jeder Baron ist in seiner Baronie souverän (also oberster Richter); und die Könige sind über ihnen allen souverän, richten also letztinstanzlich selbst über die Barone (»chascuns barons est souverains en sa baronie […] li rois est souverains par dessus tous«).[5] Bezeichnenderweise wurde hier dasselbe Wort gebraucht, um sowohl das – relativ – höhergelegene wie auch das – absolut – höchste Gericht zu benennen. Das entsprach einer feudalen Logik, in der verschiedene Herrschaftsträger unterschiedliche Privilegien im Bereich der Rechtsprechung ausübten. Diese Logik kannte jedoch noch kein Gewaltmonopol, das beim Souverän liegt und dessen Ausübung er an verschiedene Amtsträger delegieren kann. Es gab entsprechend kein oberstes Gericht für das gesamte Reich, wie es etwa der amerikanische *Supreme Court* ist. Vielmehr wurden die unterschiedlichen Gerichte, die – wie die französischen *parlements* – im Namen des Königs letztinstanzlich urteilten, als *cours souveraines* bezeichnet. Ursprünglich war *souveraineté* also nur eine von vielen königlichen Kompetenzen: wohl eine zentrale, aber nicht die allumfassende einer »höchsten Gewalt«; und sie lag in der Hand von vielen verschiedenen Gerichten, die alle *souverains* waren.

3 Als Überblicke dienen Diethelm Klippel und Hans Boldt: Art. Staat und Souveränität VI-X, in: Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Stuttgart 1990, Bd. 6, S. 98-154; Jürgen Miethke: Art. Souveränität, Lexikon des Mittelalters, München 1980-1999, Bd. 7, Sp. 2068-2071; Helmut Quaritsch: Art. Souveränität, Historisches Wörterbuch der Philosophie, Darmstadt 1971-2007, Bd. 9, Sp. 1104-1109. Im vierbändigen Werk von Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, München 1988-2012, wird die Begrifflichkeit und Entwicklung der Souveränität stark beachtet.

4 Vgl. dazu unten den Beitrag von Martin Kintzinger.

5 Philippe de Beaumanoir: Coutumes du Beauvaisis, hg. von Amédée Salmon, Paris 1900, Bd. 2, S. 23 (§ 1043).

1. *Jean Bodins Definition der Souveränität*

Jean Bodins Werk markierte hier den Bruch.[6] *Souveraineté* gab es fortan innerhalb eines Landes nicht mehr im Plural, sondern nur noch im Singular.[7] Sie war nicht mehr relativ und komparativisch (höher), sondern absolut und superlativisch: die höchste. Und diese höchste Gewalt war nicht mehr eine herrschaftliche Teilkompetenz und auf die wichtigste Eigenschaft des Herrschers beschränkt, die Rechtsprechung, sondern sie wurde zum allumfassenden Begriff für das, was später als »Gewaltmonopol« (Max Weber) oder als »Kompetenz-Kompetenz« (Quaritsch) umschrieben wurde.[8]

Bodin selbst entwickelte und schärfte sein Konzept und seinen Sprachgebrauch erst allmählich, was sich in den Differenzen zwischen der *Methodus ad facilem historiarum cognitionem* (1566) und den *Six livres de la République* (1576) verrät.[9] Bereits die *Methodus* wandte sich gegen die im 16. Jahrhundert noch verbreitete, normative Darstellung von Frankreich als einer (aristotelischen) Mischverfassung, wie sie während der Religionskriege auch die hugenottischen Monarchomachen vertraten.[10] Zwar

6 Zur Einführung Jean-Fabien Spitz: Bodin et la souveraineté, Paris 1998, sowie die Einführung und Kommentare von Bernd Wimmer in Jean Bodin: Sechs Bücher über den Staat, München 1981-1986.

7 Die Forschung über die Souveränität in zahlreichen Disziplinen und vielen Sprachen ist kaum überschaubar. Einschlägige jüngere Publikationen auf Deutsch sind: Souveränitätskonzeptionen. Beiträge zur Analyse politischer Ordnungsvorstellungen im 17. bis zum 20. Jahrhundert, hg. von Martin Peters und Peter Schröder, Berlin 2000; Aleksandra Lewicki: Souveränität im Wandel. Zur Aktualität eines Begriffs, Berlin 2006; Werner Mäder: Vom Wesen der Souveränität. Ein deutsch-europäisches Problem, Berlin 2007; Ulrich Haltern: Was bedeutet Souveränität?, Tübingen 2007; Dieter Grimm: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin 2009; Souveränität. Theoretische und ideengeschichtliche Reflexionen, hg. von Samuel Salzborn und Rüdiger Voigt, Stuttgart 2010; Daniel Loick: Kritik der Souveränität, Frankfurt a. M. 2012; Wulf Loh: Völkerrechtliche Souveränität, in: Archiv für Begriffsgeschichte 60/61, 2018, S. 363-408.

8 Quaritsch: Souveränität (Anm. 2), S. 36; vgl. ursprünglich Hugo Böhlau: Competenz-Competenz? Erörterungen zu Artikel 78 der Verfassung des Norddeutschen Bundes, Leipzig 1869; für das »Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit« Max Weber: Wissenschaft als Beruf 1917/1919. Politik als Beruf 1919 (Gesamtausgabe. Bd. 17), Tübingen 2019, S. 159.

9 Von beiden Werken gibt es zweisprachige lateinisch-französische Ausgaben, vgl. Jean Bodin: Œuvres philosophiques de Jean Bodin, Paris 1951; Jean Bodin: Les six livres de la République, Paris 1986 [1576] = De Republica libri sex, Paris 2013-2022 (Bücher I-III).

10 Davor etwa Charles Du Moulin: Commentaires analytiques. Vorwort, 1561, zit. nach Henri Morel: Le régime mixte ou l'idéologie du meilleur régime politique, in: L'influence de l'Antiquité sur la pensée politique européenne (XVIe-XXe siècles),

lehnte Bodin deren Lehre entschieden ab. Aber auch er verkündete 1566 das Ideal, dass der französische König ein gemäßigter Herrscher sei, weil ständische Mitsprache sowie die Unterwerfung unter das Gesetz und unter unabhängige Magistraten den fürstlichen Hang zur Tyrannis beschränkten.[11] Während Bodin in der *Methodus* folgerichtig den Krönungseid des französischen Königs noch als wunderschön ansah, verurteilte er in der *République* solche Beschwörungen von Mitsprache- und Landesrechten, weil sie die Monarchie zu einer Aristokratie oder Demokratie abwerteten.[12] Weder (»demokratische«) Generalstände noch die (»aristokratischen«) Institutionen Parlament oder *Cour des Pairs* dürfen den König in irgendeiner Weise beschränken: »L'estat de la France est simple, et pure Monarchie«.[13]

Mit dieser Abwertung jeglicher ständischen Mitsprache vollzogen die *Six livres de la République* den Bruch zur Tradition und zu Bodins eigener *Methodus*. Der Bruch ergab sich folgerichtig in dem Moment, da Bodin das Konzept der Souveränität in das Zentrum seiner Überlegungen setzte: Wenn es nur eine ungeteilte Gewalt im Staat geben durfte, um außenpolitische Schwäche und interne Bürgerkriege zu verhindern, dann musste sie an einer Stelle konzentriert sein. Die Monarchie als Herrschaft eines Einzelnen erbrachte genau diese Leistung weit besser als alle anderen Verfassungen, und entsprechend war sie die beste für die Sicherheit und das Wohlergehen der Untertanen (»pour la seureté et vie heureuse des sujects«).[14] Deren »wahre Freiheit« (*vraye liberté*) beruhe auf einer stabilen Herrschaftsordnung, die es ihnen erlaube, sich unbesorgt ihrer Güter zu freuen und für sich und die Angehörigen kein Unrecht befürchten zu müssen. Zwar hatte der Untertan keinen Anspruch auf politische Partizipation, doch ebenso wenig hatten der rechtmäßige Souverän, seine Beamten oder andere Gewalten umgekehrt einen Zugriff auf Leben und Besitz des Untertanen, die naturrechtlich geschützt waren.[15]

Wenn die französische Realität anders aussah, dann lag das für Bodin nicht an einer willkürlichen Übermacht der Monarchie, sondern an ihrer eklatanten Schwäche. Anarchische Zustände herrschten während der religiösen Bürgerkriege, die von 1562 bis zum Edikt von Nantes (1598) im-

Aix-en-Provence 1996 (Collection d'histoire des idées politiques), S. 95-112; hier S. 105.

11 Bodin: Œuvres philosophiques (Anm. 9), S. 209 = Jean Bodin: Methodus ad facilem historiarum cognitionem, Parisiis 1566, S. 305.

12 Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 1, S. 209 (I, 8); vgl. Bodin: Œuvres philosophiques (Anm. 9), S. 187 = Bodin: Methodus ad facilem (Anm. 11), S. 239.

13 Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 2, S. 21-23 (II, 1).

14 Ebd., Bd. 6, S. 183 f., vgl. 180 f. (VI, 4), sowie Bd. 2, S. 123 (II, 7).

15 Ebd., Bd. 1, S. 46 f. (I, 2), S. 221 f. (I, 8); Bd. 6, S. 161 (VI, 4).

mer wieder neu ausbrachen und das Land großadligen Fraktionen auslieferten, die sich gegenseitig und die Krone in einer Mischung aus konfessionellen, regionalen und dynastischen Interessen bekämpften. Außenpolitisch nutzte vor allem das habsburgische Spanien diese Konstellation, die Philipp II. mit seiner Unterstützung für die katholische Seite ebenso anheizte wie der Papst. Die Bartholomäusnacht von 1572 war das Fanal einer Eskalation, die konsequent bis zum Königsmord an Heinrich III. (1589) führte. Wie sollte ein Fürst unter solchen Umständen seine Untertanen beschützen können?

Angesichts dieser Herausforderung entwarf Bodin die Souveränität als neues Paradigma. Er sei der Erste, der sie definiere, obwohl dies der wichtigste und unverzichtbare Ausgangspunkt für die Erörterung des Staates sei.[16] Die Kurzformel aus *République* I, 8 findet sich in jedem modernen Lehrbuch: Die Souveränität ist die uneingeschränkte und zeitlich unbefristete Staatsgewalt – »la puissance absolue et perpétuelle d'une République«. Im zehnten Kapitel des ersten Buchs führte Bodin ihre Merkmale auf, die »vrayes marques de la souveraineté«, die ebenfalls noch niemand aufgelistet habe. An erster Stelle in der hierarchischen Ordnung steht die uneingeschränkte Gesetzgebung, also ohne jede Mitsprache der Untertanen: »donner loy aux sujects en general sans leur consentement«.[17] Eigentlich könne sich die Definition der Souveränität darauf beschränken, denn ihre weiteren Merkmale seien im umfassenden Recht enthalten, Gesetze zu erlassen und aufzuheben: »à parler proprement on peut dire qu'il n'y a que ceste seule marque de souveraineté, attendu que tous les autres droits sont compris en cestui là«.[18] Gleichwohl zählte der Jurist neun weitere Kompetenzen auf. Die wichtigsten bilden wiederum eine Gruppe für sich, nämlich das exklusive Recht, Krieg zu erklären und zu führen (*ius ad bellum*) sowie Bündnisse oder Frieden zu schließen, die Einsetzung von Regierung und Beamten sowie die höchstrichterliche Berufungsinstanz.[19] Ausdrücklich hielt Bodin fest, dass das herkömmliche Hauptattribut der Obrigkeit, die Rechtsprechung (*faire justice*), kein Zeichen der Souveränität sei.[20] Damit wurde aus dem mittelalterlichen Herrscher als (oberstem) Richter, der das gegebene Recht auslegte, der neuzeitliche Herrscher als alleiniger Gesetzgeber, der auch sich selbst dem Gesetz unterwarf oder aber es änderte.

16 Ebd., Bd. 1, S. 179 (I, 8).
17 Ebd., Bd. 1, S. 204 (I, 8).
18 Ebd., Bd. 1, S. 309 (I, 10).
19 Ebd., Bd. 1, S. 306-340 (I, 10).
20 Ebd., Bd. 1, S. 299 (I, 10).

Souveraineté trat damit an die Stelle einer ganzen Reihe von anderen Kollektivbegriffen, die herkömmlich zur Auswahl standen, um die Machtfülle des Herrschers zu beschreiben, ohne sie trennscharf zu definieren: *(summum) imperium*, *potestas*, *auctoritas*, *dominium*, *maiestas* oder volkssprachlich *seigneurie*. In seinen lateinischen Texten setzte Bodin diese Begriffe einerseits gleich und verwendete andererseits, nach einem Experiment mit *suverenitas*, konsequent *maiestas* für *souveraineté*.[21] Ihre Merkmale bezeichnete er in der von ihm selbst übersetzten lateinischen Version der *République* als *iura maiestatis*.[22] Der Plural erinnerte zwar an die mittelalterliche Vorstellung von Regalien. Doch Bodin verstand die Souveränität gerade nicht mehr als Summe einzelner obrigkeitlicher Rechte, sondern als das eine, grundlegende und umfassende Herrschaftsrecht, die Kompetenz-Kompetenz. Dank ihr entschied allein der Souverän, welche Bereiche staatlich waren und damit seiner Verantwortung oblagen.

Herrschaft wurde damit nicht mehr induktiv und additiv durch viele Teilrechte vor allem im Bereich der Rechtsprechung begründet, sondern deduktiv durch einen einzigen und nur einem einzigen (Menschen oder Gremium) zustehenden Rechtstitel, der vor allem auf die Gesetzgebung und die oberste Befehlsgewalt abzielte. Anders als ein Privileg, das widerrufbar war und grundsätzlich bei einer Huldigung von einem neuen Herrscher bestätigt werden musste, war die Souveränität ewig oder zumindest zeitlich unbefristet (*perpétuelle*). Sie kam also letztlich nicht ihrem vorübergehenden, sterblichen Inhaber zu, sondern war ein Proprium des Staates selbst. Bodin nannte diesen Staat in antiker Tradition noch *République*, aber die meisten Zeitgenossen bezeichneten diese Gemeinschaft nicht des Rechts, sondern der Herrschaft bereits als État.[23]

Wenn allein der Fürst die Machtstellung und Würde zeitloser Souveränität innehatte, trat an die Stelle gradueller Hierarchien eine kategorielle Differenz: Dem einen souveränen König standen lauter Untertanen gegenüber, die sich trotz allen sozialen Unterschieden in dieser Untertänigkeit gleich waren – also insbesondere auch die Hochadligen mit ihren beträchtlichen Machtressourcen. Als Gesetzgeber konnte der Herrscher diesen Untertanenverband dynamisch gestalten, während der mittelalterliche Richterkönig ein Gefüge von Privilegierten konserviert hatte. Zwar warnte Bodin regelmäßig vor überstürzten politischen Veränderun-

21 Bodin: Œuvres philosophiques (Anm. 9), S. 174 (lat.), S. 359 (franz.); Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 1, S. 179 (I, 8), S. 303 (I, 10).

22 Jean Bodin: De Republica libri sex, Lyon 1586, S. 147-150 (I, 10).

23 Werner Conze: Art. Staat und Souveränität, II, in: Brunner, Conze und Koselleck: Geschichtliche Grundbegriffe (Anm. 3), Bd. 6, Kap. II, S. 7-25, hier S. 10-13.

gen, weil die Bevölkerung am Herkommen festhalte. Doch das gute alte Recht war bei ihm nicht länger ein Grundprinzip: besser gute und nützliche neue Gesetze als alte und unangemessene.[24]

Ebenso wichtig wie die neue Kernkompetenz, die Gesetzgebung, war das analoge Recht des Souveräns, bestehende Gesetze aufzuheben, wann immer das erforderlich war (»donner et casser la loy«). Dem kanonischen Recht entstammte die Maxime, dass Not kein Gebot kennt: »Necessitas non habet legem«. Das gelte selbst für noch so gute alte Gesetze: Wenn die Zwangslage das erfordere, müssten sie geändert werden, so Bodin: »necessité […] n'a point de loy […] et n'y a loix si excellentes soyent elles, qui ne souffrent changement, quand la necessité le requiert«. Aus Cicero übernahm Bodin an derselben Stelle die Maxime, dass das Wohlergehen des Volkes das oberste Gesetz sei.[25] Das ermöglichte den Souveränen künftig eine Rhetorik des Ausnahmezustands: Sie konnten bis anhin sakrosankte alte (Vor-)Rechte kassieren, wenn das Allgemeinwohl dies erforderte. So ließen sich insbesondere in Kriegszeiten eigenmächtige Steuererhebungen rechtfertigen, ohne dass ständische Vertretungen wie die *Etats généraux* diesen Eingriff in die Eigentumsrechte konzedieren mussten. Da dies herkömmlich eine ihrer wichtigsten Kompetenzen gewesen war, emanzipierte sich der Souverän so von ständischer Mitsprache: Der französische König berief nach 1614 die *Etats généraux* erst im Krisenjahr 1789 wieder ein, das das Ende dieser absolutistischen Praxis brachte.

Eine weitere Leistung Bodins bestand darin, dass er in der französischen Notsituation als Erster die inneren, staatsrechtlichen Aspekte der Souveränität systematisch mit den äußeren, zwischenstaatlichen Prinzipien verband, auf deren Grundlage insbesondere Hugo Grotius das moderne Völkerrecht formulieren sollte. Für Bodin fand der Souverän, der sich über alle Untertanen erhob, seinesgleichen nur noch in der entstehenden Staatenwelt. Ihr gehörte umgekehrt nur an, wen die anderen Souveräne als ihresgleichen in diesen exklusiven Club aufnahmen.[26] Dessen Grundvoraussetzung war, dass die Herrscher uneingeschränkt und

24 Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 1, S. 212 (I, 8).

25 Ebd., Bd. 4, S. 102 f. (IV, 3); Cicero: De Legibus, Liber III, 8. Vgl. Roumy Franck: L'origine et la diffusion de l'adage canonique »Necessitas non habet legem« (VIIIe-XIIIe s.), in: Medieval Church Law and the Origins of the Western Legal Tradition. A Tribute to Kenneth Pennington, hg. von Wolfgang P. Müller, Washington D.C. 2006, S. 301-319.

26 Samantha Besson: The Authority of International Law. Lifting the State Veil, in: Sydney Law Review 31, 2009, S. 343-380, hier S. 373: »There can be no international legal order without sovereign states, but equally there can be no sovereign states without international law«.

ohne fremde Einmischung regieren konnten. Damit richtete sich Bodins Konzeption außenpolitisch vor allem gegen die zwei Universalgewalten: Papst und Kaiser, und mit Letzterem das (römische) Reichsrecht. Sie hatten in Frankreich nichts mehr zu sagen.

Auf diese Entbindung von jeglicher inneren und äußeren Konkurrenz zielt das ebenfalls wirkmächtige *absolu* in Bodins Definition. Mittelalterliche Kaiser und Könige hatten den Vorbehalt zugunsten der geistlichen Macht selbst dann mit der Wendung »qui in temporalibus superiorem non recognoscit« auf weltliche Belange eingeschränkt, wenn sie klerikale Übergriffe ablehnten.[27] Bodin dagegen war kategorisch: »celuy est absolument souverain, qui ne recognoist rien plus grand que soy apres Dieu« – auf Erden gibt es keine Gewalt, die einem Souverän dreinreden kann.[28] Das bedeutete nicht, dass der Herrscher sich kirchliche Aufgaben anmaßen sollte. Doch weder dem Papst noch den Prälaten der gallikanischen Kirche kamen aus ihren unbestrittenen kirchlichen Funktionen Kompetenzen zu, die den Souverän in seiner weltlichen Aufgabe einschränken konnten.

Dieser Gedankengang durchzog Bodins Denken. Es war für ihn selbstverständlich, dass ein Herrscher rechtliche und moralische Grenzen beachten musste, die in Gott oder der Natur gründeten oder im Herkommen, so in den Fundamentalgesetzen eines Reiches.[29] Jedermann konnte ihm diese Normen in Erinnerung rufen. Doch es gab keine irdische Instanz, die sie ihm auferlegen und ihn kontrollieren durfte – außer allenfalls ein anderer Souverän, also ein Gleichrangiger. Der Tyrannenmord war damit ausgeschlossen: »Car il y a bien difference de dire que le tyran peut estre licitement tué par un Prince estranger, ou par le subject«.[30] Da das *ius ad bellum* dem Souverän vorbehalten ist, darf kein noch so vornehmer Herzog gegen ihn das Schwert ergreifen – wohl aber ein anderer Souverän, zumal wenn der Krieg gerecht ist. Ob das der Fall

27 Vgl. das kaiserliche, gegen den Papst gerichtete *Licet iuris* von 1338, das den höchsten Grad säkularer Emanzipation darstellt, der im Mittelalter denkbar war: Quellen zur Verfassungsgeschichte des Römisch-Deutschen Reiches im Spätmittelalter. (1250-1500), hg. von Lorenz Weinrich, Darmstadt 1983, S. 290.

28 Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 1, S. 182 (I, 8).

29 Ebd., Bd. 1, S. 221 (I, 8); Bd. 3, S. 97 (III, 4). Dazu etwa Diego Quaglioni: I limiti della sovranità. Il pensiero di Jean Bodin nella cultura politica e giuridica dell'età moderna, Padova 1992, und Mario Turchetti: Jean Bodin théoricien de la souveraineté, non de l'absolutisme, in: Chiesa cattolica e mondo moderno. Scritti in onore di Paolo Prodi, hg. von Adriano Prosperi, Pierangelo Schiera und Gabriella Zarri, Bologna 2007, S. 437-445.

30 Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 2, S. 72 (II, 5).

ist, kann wiederum letztinstanzlich niemand anderer entscheiden als ein Souverän selbst.

Bodin wollte nicht herrschaftliche Willkür ermöglichen oder gar die politische Praxis moralisch entfesseln. Er verabscheute die *monarchie tyrannique*, die das natürliche und göttliche Recht nicht achtete und Untertanen wie Sklaven behandelte. Ebenso verwarf er die despotische, orientalische *monarchie seigneuriale*, in welcher der Herrscher wie ein Hausherr über seine Angehörigen und ihr Eigentum verfügte und ihnen nach Gutdünken Freiräume gewähren oder entziehen konnte. Bodins Ideal war die *monarchie royale*, welche von sich aus die naturgegebene Freiheit und das Eigentum der Untertanen respektiere.[31] »Von sich aus« meint aber erneut, dass diese »königliche« Monarchie sich (nur) durch Mäßigung und Selbstbeherrschung des Fürsten auszeichnete.[32] Dieser solle nie etwas befehlen, was ungerecht sei – sofern das möglich ist, »s'il est possible«.[33] Ob das möglich war, entschied letztinstanzlich der Souverän. Auf Erden konnte ihn keine Macht dazu zwingen, die Regeln guter Herrschaft zu befolgen, und nicht einmal die Gebote Gottes. Ein Tyrann und ein despotischer *Seigneur* mochten verwerflich handeln; sie blieben dennoch Souveräne. Selbst wenn ein Tyrann das göttliche oder natürliche Recht verletzte, durfte man ihm nur den Gehorsam verweigern oder sich den Befehlen durch Flucht entziehen – aber nicht bewaffneten Widerstand leisten.[34]

Die *Six livres de la République* enthielten zwei Kernbotschaften: einerseits die rechtlich-politische Begründung der Souveränitätslehre, andererseits eine moralische Begründung guter Herrschaft in der *monarchie royale*. Meist stehen die Argumentationen nebeneinander, doch wo sie in Konflikt geraten, obsiegt das erste Anliegen. Die Werte einer guten Herrschaft konnten und durften die Prinzipien souveräner Herrschaft nicht untergraben. Untertanen durften für Bodin keinerlei Verfügungsgewalt erlangen über denjenigen, der die gesamte Befehlsgewalt innehatte.[35] Die Prioritäten waren eindeutig: Anarchie war schlimmer als Tyrannis, und damit war das exzessive Ausüben von ständischer Kontrolle und Mitsprache gefährlicher als das exzessive Ausüben der Souveränität. Und im umgekehrten, positiven Fall erwies sich eine maßvolle ständische Partizi-

31 Ebd., Bd. 2, S. 34f. (II, 2); zu den drei Monarchien Buch 2, Kap. 2-5.

32 Arlette Jouanna: Le prince absolu. Apogée et déclin de l'imaginaire monarchique, Paris 2014, S. 58-71.

33 Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 3, S. 112 (III, 4).

34 Ebd., Bd. 1, S. 69-81 (II, 5). Der Tyrannenmord ist nur bei widerrechtlicher Usurpation erlaubt, weil der Herrscher dann gar kein legitimer Souverän ist.

35 Ebd., Bd. 2, S. 75 (II, 5).

pation stets als hemmend und damit weniger fruchtbringend als die effiziente, monarchische Ausübung der Souveränität, die sich höheren Werten verpflichtet wusste. Die Souveränität war im schlimmsten Fall das geringere Übel als ihre Alternativen, im besten Fall der größere Gewinn. Selbst wenn der Souverän, wie das Ideal der *monarchie royale* zeigt, nicht zu einem willkürlichen Tyrannen degenerieren sollte, so oblag die mäßigende Selbstbegrenzung letztlich nur ihm, seinen moralischen und intellektuellen Fähigkeiten und gegenüber Gott seinem Gewissen. Institutionelle Beschränkungen der Macht konnte es geben, aber nur solange es dem Souverän genehm war. »Car tel est notre plaisir« – Bodin zitierte diese Ediktformel, die den Souverän der ständischen Partizipation entzog und als Motto absoluter Herrschaft gelten kann.[36]

2. Wirkungen und Rezeptionen der Souveränitätslehre

Dass der allmächtige Gott Unrecht und Tyrannis bestrafen würde, lag für Bodin und seine Zeitgenossen weniger fern als für heutige Leser seines Werks. Insofern konzipierte er in einer Phase, in der die Monarchie und die staatlichen Organe schwach waren, nur unbewusst und implizit eine Theorie, die eine zunehmende Kumulation und Konzentration von Macht bei einer Zentrale legitimierte und die Voraussetzungen schuf für künftige Gewalt und Verbrechen von Staaten.[37] Das gilt ähnlich für die anderen Theoretiker und Apologeten absoluter Herrschaft im 17. Jahrhundert und den berühmtesten von ihnen, Thomas Hobbes.[38] Allerdings legten gerade französische Autoren Bodins moralische Vorbehalte zunehmend ab, wenn sie mit Charles Loyseau 1608 den konkreten Staat und seine Souveränität identifizierten: »l'Estat et la souveraineté prise in concreto sont synonimes«.[39] Für Bignon war es zwei Jahre später ein perfekter Staat, wenn der Fürst nicht nur nach Gutdünken, sondern ohne Haftung für seine Handlungen regieren konnte (»quand le Prince

36 Ebd., Bd. 1, S. 191 f., 198 f. (I, 8).

37 Vgl. unten den Beitrag von Rainer Maria Kiesow.

38 Für einen Überblick über die englische Entwicklung, die hier ausgeklammert wird, vgl. Quentin Skinner: The Sovereign State. A Genealogy, in: Sovereignty in Fragments. The Past, Present, and Future of a Contested Concept, hg. von Hent Kalmo und Quentin Skinner, Cambridge 2010, S. 26-46.

39 Charles Loyseau: Traité des seigneuries, Paris 1608; vgl. für die folgenden Autoren auch Rudolf von Albertini: Das politische Denken in Frankreich zur Zeit Richelieus, Marburg 1951.

ordonne de toute sa volonté, fait ce qu'il veut, sans aucune restriction, et sans estre responsable en façon quelconque de ses actions«).[40]

Cardin Le Bret definierte 1632 die Souveränität als geometrischen Punkt, wo die oberste und absolute Macht in einer Person zusammenfließe: »supréme puissance deferee à un seul, qui luy donne le droict de commander absolument«. Das erlaubte eigenmächtige Steuererhebung nicht nur, sondern machte daraus, ganz anders als bei Bodin, eines der wichtigsten Rechte des Souveräns (»un des droits plus remarquables«). Ein Widerstandsrecht dagegen sei undenkbar, selbst wenn der Fürst seine Macht maßlos verwende, »si le Prince Souverain outrepasse la iuste mesure de sa puissance«. Und muss man ihm gehorchen, selbst wenn das Befohlene unrecht erscheint, aber zum Wohl des Staates geschieht? Darf man sich auf sein Gewissen berufen, wenn man bei grausamen Maßnahmen nicht mitwirken will? Wenn es Gründe für diesen Befehl gibt, dann muss man dem Willen des Königs folgen, nicht seinem eigenen: »il doit suivre la volonté du Roy & non pas la sienne«.[41]

Allen diesen Autoren war gemeinsam, dass sie in der absoluten Herrschaft nicht primär die Gefahr sahen, dass die Untertanen die Willkür ihres Souveräns erleiden würden, sondern eine Voraussetzung dafür, dass er ohne Rücksicht auf Partikularinteressen das Gemeinwohl verfolgen und voranbringen konnte.[42] Die Gegenposition wurde schwächer, verstummte aber selbst im 17. Jahrhundert nicht. Der Jurist Bernard de La Roche-Flavin bestritt 1618, dass Frankreich eine absolute Monarchie sei: »Nostre Monarchie de France n'est un Royaume absolu, où la volonté du Roy est loy«. Denn dann wäre Frankreich eine Tyrannis und der König könne wie etliche römische Kaiser, der Zar oder der osmanische Sultan über Leben und Eigentum der Untertanen verfügen. Vielmehr genieße seine Heimat eine gemäßigte Mischverfassung (»composée & mixtionnée des trois sortes de Gouvernement ensemble«), deren unterschiedlichen Elemente sich gegenseitig im Zaum hielten.[43]

Die Vertreter einer gemäßigten Monarchie widersetzten sich weniger dem König selbst als seinen Ministern Richelieu und Mazarin. Diese würden, so der Vorwurf, die ständische Mitsprache und vor allem dieje-

40 Jérôme Bignon: De L'Excellence Des Roys, Et Dv Royavme De France, Paris 1610, S. 309.

41 Cardin Le Bret: De la Souveraineté du roy, Paris 1632, S. 1 f., 192 f., 396, 512; vgl. die vorsichtigere Antwort auf eine ähnliche Frage bei Bodin: Les six livres (Anm. 9), Bd. 3, S. 97 (III, 4). Für den Autor François Monnier: Cardin Le Bret (1558-1655), in: Revue Française d'Histoire des Idées Politiques 2018, S. 303-324.

42 So Le Bret: De la Souveraineté (Anm. 41), S. 1 f., S. 188, S. 638.

43 Bernard de La Roche-Flavin: Treze livres des Parlemens de France. Esquels est amplement traicté de leur origine et institutions, Bourdeaus 1617, S. 704.

nige der *parlements* beschneiden, um ihre eigene, illegitime Machtposition auszubauen. Einer der Juristen des Pariser *parlement*, Omer Talon, erinnerte 1643 daran, dass selbst Gott sich dem von ihm erlassenen Gesetz unterwerfe, obwohl er nicht müsste. Deshalb solle der Souverän keine Neuerungen veranlassen, sondern die guten alten Gesetze des Staates bewahren. Wer eine absolute Macht ausübe, werde zum Despoten und herrsche bald über ruinierte Provinzen.[44] In der Fronde verteidigten die *parlements* und der Adel ein letztes Mal mit ähnlichen Argumenten die Vorstellung, dass Frankreich eine gemäßigte oder gemischte Monarchie sei.[45] Wenn die Herrschaft Ludwigs XIV. als Blütezeit der absoluten Herrschaft gilt, so traf das auch auf den Sprachgebrauch zu: Der Sonnenkönig verfügte 1665, dass die altehrwürdigen *cours souveraines* nur noch *cours supérieures* hießen.[46] In Frankreich gab es nur eine einzige souveräne Instanz, die für das ganze Land entscheiden konnte.

Im Heiligen Römischen Reich waren die Verhältnisse komplizierter. Seine Verfassung ließ sich mit der Souveränitätslehre nicht angemessen erfassen, und wenn man das dennoch so tat wie Bodin selbst, dann wurde aus dem einst von Augustus gegründeten Kaiserreich mit seiner heilsgeschichtlichen Mission eine triviale aristokratische Republik.[47] Das ganze 17. Jahrhundert lang bereitete die Frage Kopfzerbrechen, wer nun souverän sei: der Kaiser oder die Stände beziehungsweise die Kurfürsten. Die Terminologie bereitete ebenfalls kaum überwindbare Herausforderungen, wenn die deutsche Rechtssprache benutzt wurde. Bodins Übersetzer gaben *République* mit »Regiment« wieder und definierten dieses in der antiken Tradition als »gemeiner Nutze oder Herrschaft«, während aus *souveraineté* »hohe Oberkeit« wurde.[48] Erst seit der Mitte des 17. Jahrhunderts wurde »Souveränität« allmählich eingedeutscht. Der Begriff und seine Rezeption waren ein Produkt der Staatsbildungsprozesse, die im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation nicht nur deutlich später einsetzten als in Frankreich, sondern auf der Ebene viel weniger des

44 Omer Talon: Œuvres, Paris 1821, Bd. 1, S. 46-48, S. 126.

45 Dazu etwa Christine Vicherd: Pour un »Ständestaat« à la Française? Claude Joly, la justice, la loi, la nation et le roi (1652-1663), in: Nouvelles de la République des Lettres 2005, S. 55-76.

46 Jouanna: Le prince absolu (Anm. 32) S. 194.

47 Für die Bodin-Rezeption vgl. Guido Brauns Beitrag unten.

48 Jean Bodin: Respublica das ist. Gründliche und rechte Underweysung, … wie nicht allein das Regiment wol zu bestellen, sonder auch in allerley Zustand, sowol in Krieg und Widerwertigkeit, als Frieden und Wolstand zu erhalten sey, Mumpelgart 1592. Vgl. zum Übersetzungsproblem auch Wimmer in Bodin: Sechs Bücher (Anm. 6), Bd. 1, S. 60-71, sowie Quaritsch: Souveränität (Anm. 2), S. 66-70.

Kaisers als der mächtigen Reichsstände mit Brandenburg-Preußen an der Spitze.[49]

Die Friedensverhandlungen der 1640er Jahre in Westfalen waren entscheidend für Kontakt und Konfrontation zwischen dem westlichen Staats- und Völkerrecht und dem Reichsrecht. Das war nicht nur eine Gelehrtendebatte. Die juristische Begrifflichkeit konnte zur politischen Waffe werden.[50] Im Kampf gegen die habsburgische Übermacht benutzte Frankreich das Souveränitätskonzept und seine Terminologie als Spaltpilz, um die Reichsstände dem Kaiser zu entfremden. Neben ihm konnte es keinen weiteren Souverän im Reich geben. Wer den zusehends begehrten Titel als Souverän beanspruchte, schied in Bodins dichotomischer Logik als Reichsstand aus dem Reichsverband aus und schwächte so die Habsburger, aber auch Kaiser und Reich. Dies erreichte Frankreich erstmals im Westfälischen Frieden, als die Vereinigten Provinzen der Niederlande und die Eidgenossenschaft die Unabhängigkeit vom Reich erlangten.[51] Andere Reichsgebiete orientierten sich im sprachlichen und politischen Zwischenraum ebenfalls zusehends nach Frankreich, so Savoyen und Lothringen.[52] Mit dem Ersten Rheinbund von 1658 versuchte Kardinal Mazarin sogar für die Kerngebiete des Reiches eine ähnliche Dynamik in Gang zu bringen, die vorerst noch wenig fruchtete.

Doch mittelfristig wurde das völkerrechtliche Attribut der Souveränität unabdingbar und äußerst attraktiv, um in einer Zeit endemischer Kriege Bodins drei außenpolitische Kompetenzen zu praktizieren: Bündnisse eingehen, Krieg führen, Frieden schließen. Selbst Autoren, welche von den Verhältnissen im Reich ausgingen, diskutierten diese Themen auf der grundlegenden Basis von Grotius zunehmend als völkerrechtliche Herausforderungen (nur) für souveräne Staaten.[53] Auf sie war nicht

49 Vgl. unten den Beitrag von Christophe Duhamelle.

50 Klaus Malettke: La perception de la »supériorité territoriale« et de la »souveraineté« des princes d'Empire en France au XVIIe siècle, in: Wechselseitige Beeinflussungen und Rezeptionen von Recht und Philosophie in Deutschland und Frankreich, hg. von Jean-François Kervégan und Heinz Mohnhaupt, Frankfurt a. M. 2001 (Ius commune. Sonderhefte 144), S. 69-89, sowie Guido Braun: La connaissance du Saint-Empire en France du baroque aux Lumières 1643-1756, München 2010.

51 Thomas Maissen: Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, Göttingen 2006 (Historische Semantik, 4).

52 Vgl. unten den Beitrag von Laurent Jalabert.

53 Vgl. dazu unten den Beitrag von Peter Schröder sowie als Überblick für die Transformation von dynastischer Souveränität zu Volkssouveränität Loh: Völkerrechtliche Souveränität (Anm. 7) und für die Begrifflichkeit Stéphane Beaulac: The

zuletzt das diplomatische und generell das höfische Zeremoniell ausgerichtet. Das politische und kulturelle Modell Frankreichs wirkte in Deutschland so dominant, dass die mächtigsten Dynastien außerhalb der Reichsgrenzen nach Kronen suchten, um auf europäischer Ebene satisfaktionsfähig zu werden. Die Habsburger hatten schon längst mit der ungarischen Krone einen Anfang gemacht, während die Hohenzollern 1701 souverän wurden – wohlverstanden als Könige *in* Preußen und nicht *von* Preußen. Die bayrischen Wittelsbacher scheiterten gleichzeitig bei ihrem Griff nach der spanischen Krone, während die pfälzischen Wittelsbacher und weitere Adelsgeschlechter in Schweden erfolgreich waren. Die sächsischen Wettiner gelangten 1694 auf den polnischen Thron, die Hannoveraner 1714 auf denjenigen von Großbritannien und im peripheren Reichsgebiet Savoyen wurde Herzog Viktor Amadeus 1713 (Sizilien) beziehungsweise 1720 (Sardinien) ebenfalls ein souveräner König.

Aus französischer Warte dienten alle diese Standeserhöhungen dazu, das Reich und damit die Habsburger zu schwächen. Tatsächlich ging die Rechnung auf. Die dank fremder Kronen souveränen Herrscher ordneten sich weniger denn je dem Kaiser unter. Insbesondere der Dualismus zwischen Preußen und Österreich wurde zu einer konstanten Spannung im 18. Jahrhundert. In dieser langen Tradition setzte Napoleon 1806 mit dem zweiten Rheinbund den Sargnagel an das Heilige Römische Reich Deutscher Nation: Er behandelte dessen rund 40 Mitglieder, darunter die Könige von Bayern, Württemberg und Sachsen, als Souveräne. Mit ihrem Beitritt zum Bund verließen sie *de facto* das Reich, das sich wenig später auflöste.

Neben dieser außenpolitischen Wirkungsgeschichte der Souveränität war zumal in Frankreich ihre innenpolitische bedeutungsreich. Die Folgen der Kriegs- und Steuerpolitik Ludwigs XIV. entsprachen nicht dem Ideal eines Souveräns, der uneigennützig die Geschicke seines Landes lenkt. Ausländische Flugschriften und politische Traktate wandten sich seit den 1670er Jahren zusehends gegen das, was sie als expansive Willkürherrschaft erlebten. Die Niederländer befanden sich in einem jahrzehntelangen Überlebenskampf gegen die französischen Aggressoren, die auf ihre Erfolge im Kolonialhandel neidisch waren. Viele Engländer fürchteten, dass die Jakobiten den Katholizismus und die absolute Herrschaft einführen würden. Die Werke von Spinoza, John Locke und vielen anderen entwarfen freiheitliche Gegenentwürfe, um die Bürger vor dem Zugriff eines immer mächtigeren Souveräns zu schützen. Fran-

Power of Language in the Making of International Law. The Word Sovereignty in Bodin and Vattel and the Myth of Westphalia, Leiden und Boston 2004.

zösische Autoren übernahmen zusehends solche Überlegungen, selbst wenn sie vorerst nur behutsam grundlegende Prinzipien in Frage stellten. So hielt 1690 das Lexikon von Furetière fest, dass es neben dem *souverain pouvoir* einerseits die absolute, despotische Macht gebe, die oft zu einer tyrannischen Macht verkomme, während die legitime Macht ihrerseits durch Gesetze und die Vernunft beschränkt bleibe.[54]

Zwei französische Aufklärer entwickelten grundlegende und folgenreiche Gedanken für eine Souveränität, welche ihre bewährte geballte Gestaltungskraft mit institutioneller Kontrolle und bürgerlicher Partizipation verband: Montesquieu und Jean-Jacques Rousseau. Im *Esprit des lois* (1748) suchte Montesquieu nach einer freiheitlichen Verfassung für einen großen Flächenstaat und konzipierte dafür erstmals eine Föderation von souveränen Republiken, die sich für wichtige Aufgaben der Außen- und Verteidigungspolitik zusammenschlossen.[55] Der Gefahr einer Machtballung bei der souveränen Zentrale trat er mit der Gewaltenteilung entgegen, welche er, der Überlegungen Lockes und Bolingbrokes systematisierte, in der idealisierten britischen Verfassung entdeckte. Anders als die antike Mischverfassungstheorie zielte die Gewaltenteilung nicht darauf, unterschiedliche Sozialgruppen an der Souveränität zu beteiligen. Vielmehr ordnete sie die weiterhin konzentrierte Souveränität auf verschiedene Funktionsträger zu: die seither vertraute Trias Exekutive, Legislative und Judikative. In Form von *checks and balances* setzten die amerikanischen *Federalist Papers* und *Founding Fathers* diese Vorstellungen in der bundesstaatlichen Verfassung von 1787 um.[56]

Für die französischen Verfassungsdiskussionen der Revolutionszeit ab 1789 wurde dagegen Rousseau zum Ideengeber, obwohl er sein Ideal eines demokratischen Souveräns nicht für einen Flächenstaat, sondern ausgehend von der homogenen Stadtrepublik Genf entwickelt hatte.[57] Nur in solchen überschaubaren Räumen schien es ihm möglich, die Volkssouveränität ungeteilt und damit richtig zu verwirklichen. Ein Gesellschaftsvertrag (*Du contrat social*, 1762) begründete diese als Herrschaft des allgemeinen Willens aller souveränen Bürger über sich selbst als Untertanen, bis hin zur Entscheidung über deren Leben und Tod. Die Gesetzgebung blieb die Kernkompetenz, die das souveräne Volk kontinuierlich versammelt wahrnehmen sollte, während es die täglichen

54 Antoine Furetière: Art. Pouvoir, in: ders.: Dictionaire [sic] universel, contenant generalement tous les mots françois, Den Haag 1690,

55 Charles Louis Secondat de Montesquieu: L'esprit des lois, in: ders.: Œuvres complètes, Paris 1951, S. 225-995.

56 Vgl. unten den Beitrag von Céline Spector.

57 Jean-Jacques Rousseau: Du contrat social. Écrits politiques, Paris 1964, S. 347-470.

Geschäfte einer Regierung delegieren konnte. Rousseaus Ideal der direkten, partizipativen Demokratie verwarf das parlamentarische Repräsentativsystem, das die Souveränität entfremde. Damit wurde er zur Inspirationsfigur der Jakobiner um Robespierre und prägte vor allem die egalitäre Montagne-Verfassung von 1793, die wegen der Terrorherrschaft nie in Kraft trat, aber auf der republikanischen Linken stark nachwirkte.[58]

Für das lange 19. Jahrhundert wurde die Souveränität damit zu einer Herausforderung, die sich in Frankreich und Deutschland in spezifischer Weise auf unterschiedlichen, aber verknüpften Ebenen stellte.[59]

1. Beruhte die Staatlichkeit auf der – absoluten oder konstitutionellen – monarchischen Souveränität oder auf dem revolutionär-republikanischen Prinzip der Volkssouveränität?[60] Und wurde Letztere rein repräsentativ durch ein Parlament umgesetzt, oder erlaubte sie, wie in der Schweiz ab 1874, direktdemokratische Elemente?
2. Setzte die Souveränität nach französischem Modell das Prinzip von egalitären Bürgern zentralistisch um oder verband sie diese, wie in der deutschen Realität, föderalistisch mit dem Prinzip von unterschiedlich mächtigen, aber gleichrangigen Teilstaaten?
3. Bezog sich die Souveränität auf den Staat mit seinem möglicherweise sehr heterogenen Untertanenverband oder wohnte sie einer homogenen Nation inne, die sich anders als in Frankreich möglicherweise noch politisch bilden musste, so in der deutschen Einigungsbewegung oder im italienischen Risorgimento?
4. Inwiefern legitimierte die (innere) Volkssouveränität mit Menschen- und Bürgerrechten oder die (äußere) Staatssouveränität die Staatlichkeit?
5. Wie verhielt sich eine Nation, deren Souveränität in ihrer »Zivilisiertheit« begründet schien, zu den »barbarischen« Völkern, die gerade wegen ihrer vermeintlich vorstaatlichen Sozialstruktur für die imperialistische Beherrschung freigegeben schienen; und wie der Bürgerstatus in einer »zivilisierten« Nation, sei es als souveränes Volk oder als Herrschaftsverband, gegenüber dem Status von politisch unmündigen Untertanen?[61]

58 Vgl. unten den Beitrag von Yannick Bosc sowie Yannick Bosc: Le peuple souverain et la démocratie. Politique de Robespierre, Paris 2019.

59 Für einen Überblick aus deutscher Warte über die hier nur angedeuteten, vor allem völkerrechtlichen Fragenkomplexe Loh: Völkerrechtliche Souveränität (Anm. 7).

60 Dazu unten der Beitrag von Jasper Heinzen.

61 Dazu unten die Beiträge von Alain Chatriot und Jakob Zollmann.

6. Inwieweit beruhte die äußere, völkerrechtliche Souveränität auf dem monarchischen oder dem nationalen Prinzip, und wie wurde sie durch symbolische Kommunikation performativ vor Augen geführt?[62] Wie beeinflussten sich die völkerrechtliche Theorie und ihre außenpolitische Praxis bei der Lösung konkreter neuer Probleme wie der internationalen Schifffahrt auf dem Rhein oder der Konstruktion eines nationalen Luftraums?[63]

Während in Frankreich nach der kurzlebigen II. Republik (1848-51) ab 1873 die III. Republik das Prinzip der Volkssouveränität umsetzte, ging in Deutschland die Nationalstaatsbildung nach der gescheiterten Märzrevolution von souveränen Staaten aus, nicht von souveränen Bürgern. Das Kaiserreich von 1871 blieb ein föderalistisches Geschöpf der formal weiterhin souveränen deutschen Länder; erst ab 1919 ging die Souveränität mit der Weimarer Verfassung vom Volk aus.[64] Das provozierte Grundsatzdebatten, etwa zwischen Hans Kelsen und Carl Schmitt, der die Souveränität über den Ausnahmezustand definierte – und damit nicht mehr über die Legislative, sondern über die Exekutive.[65] Gleichzeitig hatte sich der demokratische Souverän in der Weimarer Republik stark vergrößert, seitdem die Frauen das Wahlrecht erhalten hatten. Diese umfassende Demokratisierung war nicht zuletzt die Folge des Ersten Weltkriegs, in dem die Männer enorme Verluste erlitten hatten und die Frauen in die umfassende Mobilisierung stark eingebunden worden waren. Das war in Frankreich ähnlich, wo aber die Frauen erst 1945, nach einem weiteren Weltkrieg, an den Wahlen teilnehmen durften.

Mit dem Ende des Ersten Weltkriegs verloren die Habsburger nach 1806 zum zweiten Mal ein Imperium wegen des Prinzips der Souveränität. Aus dem k. u. k. Vielvölkerreich ging eine Reihe von kleinen und sprachlich relativ homogenen Nationalstaaten in Mittelosteuropa hervor, zu denen sich aus den beiden anderen zerfallenen Kaiserreichen, dem deutschen und vor allem dem russischen, etliche weitere Territorien und Staaten gesellten. Während die Souveränität so von Imperien gleichsam nach unten auf die Ebene von Nationen verlagert wurde, realisierte der Völkerbund erstmals die seit dem 17. Jahrhundert diskutierten Pläne für

62 Dazu unten der Beitrag von Miloš Vec.

63 Dazu unten die Beiträge von Lennart Schmidt und Guido Thiemeyer sowie Benoît Vaillot.

64 Dazu unten der Beitrag von Dieter Grimm.

65 Vgl. außer Péter Techets Beitrag unten auch Michael Walter Hebeisen: Souveränität in Frage gestellt. Die Souveränitätslehren von Hans Kelsen, Carl Schmitt und Hermann Heller im Vergleich, Baden-Baden 1995.

einen internationalen Zusammenschluss von Staaten zur Friedenswahrung. Deren Souveränität wurde dadurch nicht in Frage gestellt. Für wesentliche Entscheidungen war Einstimmigkeit erforderlich, und in der Praxis erwies sich die Sanktionspolitik gegen Außenstehende als stumpfe Waffe, so beim italienischen Angriffskrieg gegen Abessinien. Selbst bei weniger gravierenden Problemen achteten die Nationalstaaten eifersüchtig darauf, keine Kompetenzen an den Völkerbund und mit ihm kooperierende Institutionen abzutreten.[66]

Mit der Ächtung des Angriffskrieges im Briand-Kellog-Pakt und der Charta der Vereinigten Nationen (Art. 2,4) wurde jedoch eine zentrale außenpolitische Kompetenz des Souveräns, das *ius ad bellum*, eingeschränkt. Dessen Übertragung an den UNO-Sicherheitsrat blieb dagegen reine Theorie und verhinderte nicht die Blockbildung des Kalten Kriegs. In dieser Konstellation suchte die atomare Großmacht Frankreich Spielräume zwischen den beiden Supermächten systematisch zu nutzen, während es gleichzeitig seine Kolonien und zuletzt auch die Departements in Algerien in die souveräne Selbstbestimmung entlassen musste.[67] Die Rhetorik von Größe (*grandeur*) und Souveränität stand fortan in einem Spannungsverhältnis zu der pragmatischen Suche nach Wegen, um die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten und Schwächen des Nationalstaats zu kompensieren. Das Dilemma zeigte sich früh bei der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft, die Frankreich gleichermaßen 1952 initiierte wie 1954 liquidierte. Charles de Gaulle wie seine vorübergehenden kommunistischen Alliierten verteidigten dabei die unbeschränkte nationale Souveränität. Jean Monnet als Vorkämpfer der französischen Einbindung vertrat dagegen die Devise, dass man die Träger der Souveränität dazu bringen müsse, dass sie Souveränität abgaben. Manchmal gelang das, manchmal nicht. 2005 sollte sich die Konstellation von 1954 gleichsam wiederholen: Das französische Volk beerdigte den »Vertrag über eine Verfassung für Europa«, den eine europäische Kommission unter der Leitung des früheren französischen Präsidenten Valéry Giscard d'Estaing ausgearbeitet hatte.

Während die europäische Integration damit für Frankreich durch die Angst vor expliziten Verlusten von Souveränitätsrechten geprägt war und ist, erlaubte sie der Bundesrepublik Deutschland eher implizit, diese zusammen mit außenpolitischer Respektabilität zurückzugewinnen, obwohl sie – wie die Deutsche Demokratische Republik – seit dem Kriegsende und der Besatzung durch die Alliierten eine eingeschränkte

66 Dazu unten der Beitrag von Jonathan Voges.
67 Dazu unten der Beitrag von Bertrand Badie.

Souveränität lebte. Zwar versuchte die Sowjetunion schon 1954, die DDR durch eine Souveränitätserklärung aufzuwerten.[68] Das rechtfertigte aber ebenso wenig wie im Westen der Deutschlandvertrag von 1954 mit den Westalliierten, den ein Jahr danach ausgerufenen »Tag der Souveränität« zu feiern.[69] Gleichwohl wurden die beiden deutschen Republiken nicht nur innenpolitisch, sondern auch außenpolitisch sehr weitgehend handlungsfähig. Das schlug sich 1973 darin nieder, dass die DDR als 133. und die BRD als 134. Mitglied der UNO beitraten, die »auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder« (Art. 2,1) beruht. Gleichwohl führten erst die Wiedervereinigung und die formelle Beendigung des Krieges im 2+4-Vertrag dazu, dass Deutschland die »volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten« beanspruchen konnte. Bezeichnenderweise geschah dies aber nicht als Hauptergebnis am Anfang des Vertrags, sondern eher beiläufig in Art. 7,2.[70]

3. Das erneuerte Interesse an der Souveränität im 21. Jahrhundert

Der Sonderstatus von BRD und DDR reiht sich ein in die vielen Beispiele dafür, dass Bodins staats- und völkerrechtliches Konzept oft unangemessen war, um die deutschen Verfassungsrealitäten zu beschreiben. Das galt für das Heilige Römische Reich ebenso wie für die Reichsverfassung von 1871, in der das Wort ebenso wenig vorkam wie im Grundgesetz von 1949. Bayern dagegen war laut seiner bis 1918 gültigen Verfassung souverän. Ähnlich sind gemäß der schweizerischen Verfassung von 1999 (Art. 3) die Kantone noch heute »souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist«. Für Bodin wäre eine solche Formulierung widersinnig gewesen, da eine beschränkte Souveränität keine ist. Aber sie verweist in den (mehrheitlich) deutschsprachigen Staaten darauf, dass ihre föderalistischen Strukturen einst weitgehend selbständige oder gar völkerrechtlich souveräne Kleinstaaten vereinen. Als sie sich zusammenschlossen, übertrugen sie entscheidende Souveränitätsrechte vor allem in der Außenpolitik von unten an übergeordnete Instanzen, einst an den Kaiser und nun an den Bund. In diesem föderalistischen Staatsverständnis wurde die Souveränität demnach nicht, wie in Frankreich, von oben und vom Zentrum her oktroyiert. So betrachtet, sind die deutschen Ländervertretungen bei der EU in Brüssel

68 Dazu unten der Beitrag von Ines Soldwisch.
69 Dazu unten der Beitrag von Dieter Gosewinkel.
70 Vgl. dazu den Beitrag von Christoph Möllers.

ein Abglanz früherer souveräner Herrlichkeit. Doch die französischen Regionen besitzen dort ebenfalls ihre Büros, und insgesamt gibt es rund 300 solcher Vertretungen unterhalb der nationalstaatlichen Ebene in Brüssel.

Bedeutet dies, dass der souveräne Nationalstaat zwischen einer supranationalen EU und den historischen Regionen zerrieben wird?[71] Und hat angesichts solcher Entwicklungen das Souveränitätskonzept als wissenschaftliche Kategorie ausgedient und verkommt zu einem tagespolitischen Schlagwort?[72] Die Mitgliedstaaten überlassen der EU einzelne (wirtschaftliche) Kernkompetenzen dauerhaft, namentlich den Binnenmarkt, den Handel und die Währung, aber andere (noch) nicht, so Außenpolitik und Verteidigung, Erziehung oder – in der Pandemie 2020/21 besonders spürbar – das Gesundheitswesen. Zur Bezeichnung dieser historisch gewachsenen Realität gibt es etliche Vorschläge, von einer »multilevel-sovereignty« über »gemeinsame«, »gepoolte«/»gebündelte« oder »kooperative« bis hin zu »geteilter«, sektorieller oder subsidiärer Souveränität.[73]

Die Rede von einer »Postsouveränität« breitete sich seit den 1990er Jahren aus, als die europäische Integration eine vermeintlich unwiderstehliche Dynamik entwickelte.[74] In den letzten Jahren ist nicht nur

71 Utz Schliesky: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt. Die Weiterentwicklung von Begriffen der Staatslehre und des Staatsrechts im europäischen Mehrebenensystem, Tübingen 2004; Der EuGH und die Souveränität der Mitgliedstaaten. Eine kritische Analyse richterlicher Rechtsschöpfung auf ausgewählten Rechtsgebieten, hg. von Günter H. Roth, Bern und Wien 2008; Laurens J. Brinkhorst: Staatliche Souveränität innerhalb der EU?, Bonn 2010; Lando Kirchmair: Europäische Souveränität? Zur Autonomie des Unionsrechts im Verhältnis zum Völkerrecht sowie den Mitgliedstaaten am Beispiel der Corona-Krise, in: Europarecht 56, 2021, S. 28-39.

72 So Stephen D. Krasner: Sovereignty. Organized Hypocrisy, Princeton, New Jersey 1999; Problematic Sovereignty. Contested Rules and Political Possibilities, hg. von Stephen D. Krasner, New York 2001; Heinhard Steiger: Geht das Zeitalter des souveränen Staates zu Ende?, in: Der Staat 41, 2002, S. 331-357.

73 Loh: Völkerrechtliche Souveränität (Anm. 7), S. 403; Thomas Cottier und André Holenstein: Die Souveränität der Schweiz in Europa. Mythen, Realitäten und Wandel, Bern 2021, S. 165-187, mit Verweis auf Neil Walker: Late Sovereignty in the European Union, in: Sovereignty in Transition, hg. von Neil Walker, Oxford und Portland 2003 (Essays in European Law, 11), S. 3-32; vgl. den Beitrag von Dieter Grimm unten.

74 J. Samuel Barkin und Bruce Cronin: The State and the Nation. Changing Norms and the Rules of Sovereignty in International Relations, in: International Organization 48, 1994, S. 107-130; Erhard Denninger: Vom Ende nationalstaatlicher Souveränität, in: Juristenzeitung 55, 2000, S. 1121-1126; Neil MacCormick: Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth, Oxford 1999, und die Beiträge u. a. von ihm, Patrick Praet und Jüri Lipping in: Sover-

diese Tendenz in Frage gestellt worden, sondern auch die Annahme, dass der Integrationsprozess mit dem Souveränitätskonzept unvereinbar sei.[75] Wulf Loh hat festgehalten, dass eine verabsolutierte Vorstellung der Souveränität als Autarkie unhistorisch sei und, wenn überhaupt, nur von den imperialistischen Großmächten des späten 19. Jahrhunderts beansprucht werden konnte. Er unterscheidet im Anschluss an Stephen Krasner vier Verwendungsweisen des Begriffs. Die beiden, die in diesem Text im Vordergrund stehen, seien weiterhin relevant: völkerrechtliche Souveränität, welche die vollwertigen Mitglieder der internationalen Rechtsordnung anerkennt, und innere Souveränität als Ausdruck sowohl faktischer wie legitimer Herrschaft über ein Territorium mit Herrschaftsunterworfenen. Durch den Integrationsprozess zunehmend eingeschränkt seien dagegen die – in der politikwissenschaftlichen Definition – »westfälische« Souveränität, welche die Mitwirkung von externen Akteuren in den eigenen Entscheidungsstrukturen ausschließen soll, und die »Interdependenz-Souveränität« als faktische Kontrolle transnationaler Kommunikationen, des Waren- und Personenverkehrs.[76]

Wenn die »westfälische« und die »Interdependenz-Souveränität« abnehmen, so löst das in Frankreich größere Phantomschmerzen aus als in einem Deutschland, das zumindest im Westen mit der Teilentmündigung nach dem Zweiten Weltkrieg sehr gut zu leben lernte.[77] So hat die BRD wenig Lust, die finanziellen und politischen Kosten einer militärisch solide untermauerten Außenpolitik zu tragen, die für Frankreich die zentrale Voraussetzung dafür ist, dass das Land als globaler Akteur auftreten kann. Während die Politiker im Deutschen Bundestag als »duldsamer Souverän« erscheinen, sind es die Juristen des Bundesverfassungsgerichts, die prinzipientreu die Souveränität des deutschen Volkes verteidigen, wenn sie die Verhältnismäßigkeit bei der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten prüfen.[78] In Frankreich inszenieren sich dagegen Politiker in allen Lagern als Verteidiger der na-

eignty in Fragments. The Past, Present, and Future of a Contested Concept, hg. von Hent Kalmo und Quentin Skinner, Cambridge 2010.

75 François Frigot und Ester Bonadonna: L'Europe et la souveraineté. Réalités, limites et perspectives, Paris 2016.

76 Loh: Völkerrechtliche Souveränität (Anm. 7), S. 400-405, für die vier Formen der Souveränität S. 364-370, nach Krasner: Sovereignty (Anm. 72).

77 Als aktueller Überblick zu Frankreich Odile Tourneux: La souveraineté à l'ère du néolibéralisme, Paris 2022.

78 Deniz Alkan: Der duldsame Souverän. Zur Haltung des Deutschen Bundestags gegenüber der rechtlichen Integration Europas, Hamburg 2012; Robert Chr. van Ooyen: Die Staatstheorie des Bundesverfassungsgerichts und Europa. Von Solange über Maastricht zu Lissabon und Euro-Rettung, Baden-Baden 2014.

tionalen Souveränität, wogegen der – allerdings nur zu einem Teil aus Fachjuristen zusammengesetzte – *Conseil constitutionnel* pragmatisch versucht, EU-konforme Lösungen umzusetzen.[79] Als Hypothese könnte man formulieren, dass die heutigen französischen Politiker die westfälische Souveränität des Staates so gegen außen wahren wollen, wie die früheren Monarchen sie ihnen anvertraut haben, während das deutsche Verfassungsgericht die innere Souveränität eines Volkes hochhält, das diese gegen Fürsten und Diktatoren nur sehr langsam und zu einem hohen Preis erlangt hat.

Die Rhetorik der Souveränisten auf der nationalistischen Rechten wie auf der jakobinischen Linken ist ein Grund dafür, dass das Wort in Frankreich nicht nur sehr präsent ist, sondern auch einen Gegenentwurf provoziert hat: die europäische Souveränität.[80] Mit ihr hat namentlich Emmanuel Macron nicht nur auf diese innenpolitische Gegnerschaft reagiert, sondern ebenso auf die zahlreichen äußeren Herausforderungen durch die Globalisierung. Stichworte sind die Flüchtlings- und Klimakrise, Brexit und Trump, der Rückzug der USA aus Europa und ihr Konflikt mit China etwa im Technologiebereich, die Pandemie sowie der Ukrainekrieg.

In seiner Sorbonne-Rede vom 26. September 2017 listete Macron programmatisch auf, wogegen sich sein Ansatz richte: Nationalismus, identitäre Bewegungen, Protektionismus, selbstbezogener Souveränismus (*souverainisme de repli*). Der einzige Weg, der unsere Zukunft sichere, sei die Neugründung eines souveränen, geeinten und demokratischen Europa. »Nur Europa kann … echte Souveränität gewährleisten, d. h. unsere Fähigkeit, in der heutigen Welt so zu existieren, dass wir unsere Werte und Interessen verteidigen können«.[81] Macron sprach 2017 von einer *refondation*, also einer Neu-Begründung, als ob es zuvor je ein souveränes, geeintes und demokratisches Europa gegeben hätte. Außerdem zielte er auf eine *souveraineté réelle*, also nicht nur auf einen metaphorischen Gebrauch. Damit meinte er eine Macht, die das einlösen kann, was sie verspricht und was die Betroffenen erwarten. In der Tradition der

79 Vgl. zu dieser Problematik Michel Fromont: Souveränität und Europa. Ein Vergleich der deutschen und französischen Verfassungsrechtsprechung, in: Die Öffentliche Verwaltung 12, 2011, S. 457-465, sowie ders.: Souveränität, Verfassung und Europa. Ein Vergleich der deutschen und französischen Perspektive, Bonn 2011.

80 Vgl. hierzu die Beiträge von Christian Lequesne und Salih Bora zur französischen Perspektive und zur deutschen von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet.

81 Die Zitate sind übersetzt aus https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

pragmatischen französischen Internationalisten ging er davon aus, dass Frankreich allein diese Erwartungen nicht erfüllen kann, sondern dafür auf eine föderal strukturierte Macht der EU angewiesen ist.

Die oft auch als »strategisch« bezeichnete Souveränität ist gleichsam das Ergebnis einer Suche, auf welcher Ebene Politik unter den Bedingungen des 21. Jahrhunderts noch autonom gestaltet werden kann. Wenn Macron von »notre souveraineté face aux grands défis de la mondialisation« sprach, dann sollte Europäisierung gleichsam die Globalisierung und ihre bedrohlichen Mächte wieder einfangen. An die Stelle eines unrealistischen *Make France great again* trat ein *Make Europe finally great*, damit dieses Europa sich über die gefahrvolle Umwelt erheben kann. So verstanden, lässt sich *souveraineté* am besten mit »uneingeschränkte Handlungsfähigkeit« übersetzen. Zugleich bezieht sich Macrons semantisches Feld sehr stark auf den Schutz. Dazu gehören außer *protection* Wörter wie *rassurer* (bestärken) und *résister* (widerstehen), *résilience* (Widerstandskraft), *indépendance* (Unabhängigkeit), *autonomie* und *autarcie*, aber auch *investissment commun* oder *capacité d'action commune* (gemeinsame Handlungsfähigkeit).

Im französischen öffentlichen Raum werden laufend neue Adjektive und damit Bereiche mit *souveraineté* kombiniert, etwa *industrielle* oder *alimentaire*. Diese Versorgungssicherheit durch »Nahrungssouveränität« legitimiert umstrittene Entscheidungen wie diejenige von 2020, Neonicotinoide vorübergehend wieder zuzulassen, die Rote Bete schützen, aber Bienen schädigen. Besonders prominent wurden im Gefolge des Ukrainekriegs die *souveraineté stratégique* oder *énergétique*, aber auch im Weltall. Der Präsidentenberater Clément Beaune fasste die Botschaft 2022 zusammen mit den Worten, Europa könne nur durch Unabhängigkeit in Energie, Sicherheit und Ernährung eine Macht sein.[82]

In Macrons Präsidentschaftskampagne waren solche Begriffsbildungen allgegenwärtig, die ihn nicht zuletzt dank dem französischen Vorsitz im EU-Ministerrat als Feldherren an allen Krisenfronten ausweisen sollten.[83] In seiner programmatischen Rede vor dem EU-Parlament in Straßburg, am 19. Januar 2022, versprach Macron, dass die EU die Souveränität und damit die Freiheit aller europäischer Staaten verteidigen werde, die im Zentrum des europäischen Projekts stehe. Ausgerechnet vor dem

82 Clément Beaune in Olivier Faye: »En pleine guerre en Ukraine, Emmanuel Macron s'accroche à la ›souveraineté européenne‹« in: Le Monde, 12. März 2022, S. 15.

83 Magdalena Pistorius: La souveraineté au cœur de la vision pour l'Europe d'Emmanuel Macron, 25. Januar 2022; https://www.euractiv.fr/section/election-presidentielle-2022/news/la-souverainete-au-coeur-de-la-vision-pour-leurope-demmanuel-macron/ (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

EU-Parlament erwähnte Macron nur die einzelstaatliche, nicht aber die europäische Souveränität.[84] Gemeint war damit vor allem die territoriale Unversehrtheit der Ukraine, an deren Grenzen Wladimir Putins Russland seine Truppen aufgestellt hatte. Nach dem russischen Angriff einen Monat später stand unvermittelt die militärische Verteidigung im Vordergrund. Macron erklärte, Europa müsse den Preis für den Frieden, die Freiheit, die Demokratie bezahlen und mehr in Verteidigung und Energie investieren, um von anderen Kontinenten weniger abhängig zu sein: »en d'autres termes devenir une puissance plus indépendante, plus souveraine«. Wer die Wortprägung Bodins ernst nimmt, wird sich am Komparativ »souveräner« stoßen: Entweder man ist souverän oder man ist es nicht, aber man kann nicht mehr oder weniger souverän sein.

Dass Macron *souverain* weitgehend synonym für »unabhängig« benutzt, mag erklären, weshalb das Wort im öffentlichen Raum Frankreichs viel stärker präsent ist als »souverän« in Deutschland.[85] Dort ist es tendenziell ein Fremdwort und Fachbegriff geblieben, sofern es nicht gar als Reminiszenz aus dem Zeitalter von Nationalismus und Chauvinismus Ablehnung weckt. Bei den Konnotationen gibt es auch sonst signifikante Unterschiede, wie eine IPSOS-Umfrage zeigt, welche die Friedrich-Ebert-Stiftung mit der Fondation Jean Jaurès 2021 publizierte. Über 50 Prozent der Franzosen sahen die Wendung »europäische Souveränität« als widersprüchlich an, weil allein die Nation souverän sei. In Deutschland waren 73 Prozent der entgegengesetzten Meinung: Die europäische und die nationale Souveränität seien komplementär.[86] Eine andere Umfrage zeigte Ende 2022, dass sich mit den Krisen das generell hohe Bedürfnis nach »mehr Souveränität« verschob: 76 Prozent erwarteten dies von Frankreich, und nur 62 Prozent von der europäischen Souveränität, nachdem 2020 beide Optionen noch fast gleichauf gewesen waren (70 bzw. 66 Prozent).[87] Die Souveränitätserwartungen wurden also zunehmend renationalisiert, was sich auch in der französischen Regierungspolitik abbildete. Sie reklamierte zusehends Souveränität nicht nur für Europa, sondern auch für Frankreich alleine, etwa durch rein französi-

84 https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/01/19/discours-du-president-emmanuel-macron-devant-le-parlement-europeen (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

85 Allerdings ist laut Philippe Escande: Le fragile retour en grâce de la souveraineté, in: Le Monde, 15. Dezember 2022, S. 19, *souveraineté* auch in Frankreich relativ neu in der Umgangssprache und außer bei den Rechtsextremen noch wenig vertraut.

86 Gilles Finchelstein und Thomas Manz: Europäische Souveränität. Analysen zu einer Umfrage, Paris 2021; https://paris.fes.de/de/aktuell/default-4378ae128b (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

87 Escande (Anm. 85).

sche Produktionsketten für Elektromobile oder Wind- und Sonnenenergie.[88]

Während die Bundeskanzlerin Angela Merkel Präsident Macrons Plädoyer für eine europäische Souveränität kaum aufgriff, tat dies ihr Nachfolger Olaf Scholz besonders deutlich in seiner Rede vom 27. Februar 2022 zur »Zeitenwende« nach dem russischen Angriff auf die Ukraine: »Die Herausforderung besteht darin, die Souveränität der Europäischen Union nachhaltig und dauerhaft zu stärken«.[89] In seiner ebenfalls programmatischen Rede vom 29. August 2022 in der Prager Karls-Universität erwähnte Scholz Frankreich allenfalls beiläufig und nutzte nun seinerseits den Komparativ, als er sich dem Ruf »nach einer stärkeren, souveräneren, geopolitischen Europäischen Union« anschloss, »die ihren Platz in der Geschichte und Geografie des Kontinents kennt und stark und geschlossen in der Welt handelt«. Wie Macron wollte Scholz nun »groß denken« und nannte entsprechend zahlreiche und ambitiöse Bereiche von der Aufrüstung über die Digitalisierung bis zum Zugang zum All. »Wann, wenn nicht jetzt, schaffen wir ein souveränes Europa, das sich in einer multipolaren Welt behaupten kann?«[90]

Als Scholz und Macron in der Sorbonne gemeinsam der 60 Jahre Elysée-Vertrag gedachten, bezeichnete der französische Präsident ihre beiden Universitätsreden von 2017 und 2022 als Beiträge zum selben Projekt: der Stärkung der *souveraineté européenne*. Der Bundeskanzler folgte nun weitgehend der französischen Argumentation: »Europäische Souveränität bedeutet gerade nicht, nationale Souveränität aufzugeben oder sie zu ersetzen, sondern, sie zu erhalten und zu stärken in einer sich rasant verändernden Welt«. Sie bündle und stärke die Kräfte dort, wo der Nationalstaat an Durchsetzungskraft eingebüßt habe.[91] Souveränität bedeute, so ergänzte Macron, das Schicksal in den eigenen Händen zu halten. In diesem Sinn seien Deutschland und Frankreich Pioniere und

88 Vgl. Le Monde, 16. Februar 2021, zu U-Boot-Drohnen Elise Vincent: »La France veut développer sa souveraineté sur les fonds marins«, in: Le Monde, 15. Februar 2022.

89 https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

90 https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

91 https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-anlaesslich-des-60-jahrestages-der-unterzeichnung-des-%C3%A9lys%C3%A9e-vertrages-am-22-januar-2023-in-der-sorbonne-2159840 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

einer der Lebensbäume der europäischen Souveränität.[92] Der Deutsch-französische Ministerrat fasste ebenfalls beim Jubiläum des Elysée-Vertrags zusammen, was gegenwärtig in erster Linie als »Grundlage für eine echte europäische Souveränität« gelten kann:

> eine starke Europäische Außen- und Sicherheitspolitik, Stärkung der europäischen Verteidigung, eine starke Industrie-, Technologie- und Digitalpolitik, wirtschaftliche Stärke, Energiesicherheit, Übergang zu einer grünen Wirtschaft und Konsolidierung des europäischen Demokratiemodells.[93]

Angesichts solcher Deklamationen bleibt für die Zukunft offen, ob die europäische Souveränität einen institutionellen Rahmen erhalten soll und wie dieser aussehen könnte. Führt sie zu einem bundesstaatlichen Projekt?[94] Der damalige deutsche Außenminister Joschka Fischer hatte dafür bereits im Jahr 2000 die »Souveränitätsteilung« zwischen Föderation und Nationalstaaten nach dem Subsidiaritätsprinzip vorgeschlagen.[95] In Frankreich wecken solche Vorschläge grundsätzliche Vorbehalte, da sie als »Souveränität ohne Volk« gedeutet werden.[96] Tatsächlich entbehren die Vorstellungen der französischen Regierung über eine europäische Staatsbürgerschaft (*citoyenneté*) jeglicher Hinweise auf die politischen Rechte dieser Bürger.[97] Grundsätzlich sind Macrons Appelle an die europäische Souveränität in seiner zweiten Amtszeit deutlich seltener geworden, der Rekurs auf die nationale Souveränität dagegen häufiger, während es unter Scholz in Deutschland eher umgekehrt ist.

Möglicherweise ist in beiden Ländern das Bewusstsein für die Untiefen und Fallstricke gewachsen, wenn Politiker die staatsrechtliche Terminologie auf die EU übertragen. Wer entscheidet in einem souveränen Europa über den Einsatz der Armee und der *Force de frappe*, wer hat

92 https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/01/22/celebration-du-60eme-anniversaire-du-traite-de-lelysee-a-la-sorbonne (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

93 https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/01/22/gemeinsame-erklarung-deutsch-franzosischer-ministerrat.de (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

94 Vgl. dazu den Beitrag von Céline Spector unten sowie Céline Spector: No demos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe, Paris 2021; von der deutschen Seite her etwa Ulrike Guérot: Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie, Bonn 2016.

95 https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-auswaertigen-joschka-fischer-808150 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

96 François-Xavier Bellamy (Les Républicains) in Faye: En pleine guerre en Ukraine (Anm. 82), S. 15.

97 Clément Beaune und Marlène Schiappa: »Il est temps de donner plus de consistance à la citoyenneté européenne«, in: Le Monde, 20. Januar 2022, S. 8.

den festen Sitz im UNO-Sicherheitsrat inne? Wenn man stattdessen gemischte Modelle mit geteilter Souveränität vorschlägt, welche Zuständigkeiten liegen dann bei der EU, welche beim Nationalstaat oder gar bei dessen Regionen? Und wer entscheidet über diese Zuordnungen? Die Lektion der Frühen Neuzeit hat gezeigt, dass die Souveränität ein so wirkmächtiges und auch gefährliches Konzept ist, dass derjenige, der sie im Mund führt, die möglichen Konsequenzen frühzeitig abwägen sollte. Der Begriff beschreibt kaum je Verfassungsrealitäten, für die er selten wirklich passt, als vielmehr ein Ziel politischer Herrschaft, nämlich diese selbst zu intensivieren und auszudehnen, oft ohne Rücksicht auf die Verlierer solcher historischer Prozesse.[98] Deshalb empfiehlt es sich, Rainer Maria Kiesows fulminante Warnung im Kopf zu behalten, dass jedes Konzept von Souveränität auf Überwältigung, ja auf Vernichtung hinauslaufe.[99] Dennoch gibt es, mit Francis Cheneval, gute Gründe für rationale Bürger und Bürgerinnen, Souveränität dann anzuerkennen, wenn die Gewalt eines Rechtsstaats sie vor anderen Gewalten beschützt.[100]

98 Vgl. unten die Schlussbemerkungen von Thomas Mergel und ders.: Staat und Staatlichkeit in der europäischen Moderne, Göttingen 2022.
99 Vgl. außer Rainer Maria Kiesows Beitrag unten auch Pierre Dardot und Christian Laval: Dominer. Enquête sur la souveraineté de l’État en Occident, Paris 2020.
100 Vgl. den Beitrag von Francis Cheneval unten.

Imperium statt Souveränität

Das Heilige Römische Reich und seine Glieder im ausgehenden Mittelalter

Bernd Schneidmüller

Wesentliche Merkmale neuzeitlicher Souveränität sind die völkerrechtliche Unabhängigkeit eines Staates nach außen und die staatliche Selbstorganisation nach innen. Diese Ordnungsmuster erhielten ihr Profil im neuzeitlichen Europa und wurden durch die europäische Expansion über die Welt exportiert. Wir erleben derzeit in suprastaatlichen Gemeinschaftsbildungen und in internationalen Konflikten immer deutlicher eine zunehmende Unschärfe, ja sogar eine Auflösung solch traditioneller Grundlagen. Die politische Vertretung der Menschheit wählte sich in der Mitte des 20. Jahrhunderts den Namen »Vereinte Nationen« und vermied den aus der Souveränitätslehre[1] entwickelten Staatsbegriff. Die implizite Gleichsetzung von Volk, Nation und Staat stand und steht anhaltend in Frage.

Am Anfang dieses Beitrags zu einem Band über Souveränität steht der nachdrückliche Hinweis auf die Andersartigkeit des Heiligen Römischen Reichs.[2] Die neuzeitlichen Wege zur parataktischen Staatengemeinschaft gingen eben nicht von einem Imperium aus. Gewiss: Auch in einem Imperium muss staatliche Selbstorganisation ausgehandelt werden. Auch in einem Imperium müssen Recht und Gericht durchgesetzt, die politische Willensbildung organisiert, Administration und Kommunikation beständig erneuert werden.[3] Allerdings gönnte sich das Heilige Römische Reich

1 Helmut Quaritsch: Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jahrhundert bis 1806 (Schriften zur Verfassungsgeschichte, 38), Berlin 1986; Dieter Grimm: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin 2009; Souveränität. Theoretische und ideengeschichtliche Reflexionen, hg. von Samuel Salzborn und Rüdiger Voigt (Staatsdiskurse, 10), Stuttgart 2010.

2 Helmut G. Walther: Imperiales Königtum, Konziliarismus und Volkssouveränität. Studien zu den Grenzen des mittelalterlichen Souveränitätsgedankens, München 1976; Heilig – Römisch – Deutsch. Das Reich im mittelalterlichen Europa, hg. von Bernd Schneidmüller und Stefan Weinfurter, Dresden 2006; Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation 962 bis 1806. Von Otto dem Großen bis zum Ausgang des Mittelalters, 2 Bände, hg. von Matthias Puhle und Claus-Peter Hasse, Dresden 2006.

3 Peter Moraw: Von offener Verfassung zu gestalteter Verdichtung. Das Reich im späten Mittelalter 1250-1490, Frankfurt a. M. und Berlin 1989; Ernst Schubert:

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-003 | CC BY-SA 4.0

das Wissen um Vorrang auf Erden, einen Überschuss an Würde und ein heilsgeschichtliches Sendungsbewusstsein.[4]

Damit musste man seine Nachbarn nicht übermäßig belästigen. Diese räumten dem Heiligen Römischen Reich im späteren Mittelalter allenfalls – wenn überhaupt – einen zeremoniellen Ehrenvorrang ein.[5] Die Geltungsgewissheiten innerhalb des Imperiums wurden nur von den Eliten entfaltet und bewahrt. Das alles sah eine emotionale Zuneigung aller Untertanen gar nicht vor. Ebenso wenig wurde von allen gefordert, sich für das Reich persönlich zu opfern. Der personal begründete Lehnsverband benötigte lediglich die Kohärenz seiner Eliten.[6]

Einzigartig war das Heilige Römische Reich des späteren Mittelalters im Hinblick auf:

1. Die Stilisierung als universale Macht. Diese trug Verantwortung für die Heilige Römische Kirche als der zweiten universalen Säule der lateinischen Christenheit. Der Vorrang rückte Kaiser und Reich in ein besonderes Verhältnis zur universalen Kirche. Das Kaisertum wurde durch die päpstliche Krönung am Grab des Apostelfürsten Petrus begründet und besaß deshalb gesteigerte sakrale Würde.[7] Die Diskrepanz zwischen dem universalen Anspruch des Kaisertums und der gelebten Pluralität der Monarchien wurde niemals aufgelöst und eher ausgeklammert als systematisch und zielführend diskutiert.[8]

2. Die Konstruktion einer heilsgeschichtlichen Sendung. Diese rückte das Heilige Römische Reich in eine Traditionslinie von großen Im-

König und Reich. Studien zur spätmittelalterlichen deutschen Verfassungsgeschichte (Veröffentlichungen des Max-Planck-Instituts für Geschichte, 63), Göttingen 1979.

4 Stefan Weinfurter: Wie das Reich heilig wurde, in: ders., Gelebte Ordnung – Gedachte Ordnung. Ausgewählte Beiträge zu König, Kirche und Reich, hg. von Helmuth Kluger, Hubertus Seibert und Werner Bomm, Ostfildern 2005, S. 36-83.

5 Bernd Schneidmüller: Kaiser sein im spätmittelalterlichen Europa. Spielregeln zwischen Weltherrschaft und Gewöhnlichkeit, in: Die Spielregeln der Mächtigen. Mittelalterliche Politik zwischen Gewohnheit und Konvention, hg. von Claudia Garnier und Hermann Kamp, Darmstadt 2010, S. 26-90.

6 Joachim Ehlers: Die Entstehung des deutschen Reiches (Enzyklopädie deutscher Geschichte, 31), 4. Aufl. München 2012.

7 Heike Johanna Mierau: Kaiser und Papst im Mittelalter, Köln u. a. 2010; Bernd Schneidmüller: Die Kaiser des Mittelalters. Von Karl dem Großen bis Maximilian I., 4. Aufl. München 2020.

8 Bernd Schneidmüller: Grenzerfahrung und monarchische Ordnung. Europa 1200-1500, München 2011.

perien in der Weltgeschichte.[9] Das Christentum geht von einem linearen Geschichtsverlauf aus. Er reicht vom Paradies bis zum Ende der Zeit im göttlichen Gericht.[10] Dabei spielte das Römische Reich als das vierte und letzte von vier Weltreichen in Spätantike und Mittelalter eine besondere Rolle für den Bestand des irdischen Diesseits. Dieses Modell von der Übertragung des Kaisertums (*translatio imperii*)[11] fußte auf der Abfolge von vier Großreichen im alttestamentlichen Buch Daniel (Dan 2 und 7) und wurde im historischen Wandel aktualisiert. Die hochmittelalterliche Universalchronistik ging von der Fortdauer des *imperium Romanum* aus und konstruierte Übertragungen des Römerreichs auf die Franken und schließlich auf die Deutschen. Bischof Otto von Freising (gest. 1158) spricht in der Widmung seiner Weltchronik unter Verweis auf die Vision Daniels von vier Hauptreichen (*principalia regna*), die vom Anfang der Welt bis zu ihrem Ende gesetzmäßig aufeinander folgen.[12] Demnach gelangte unter Karl dem Großen (reg. 768-814) das Römerreich an die Franken (*regnum Romanorum ad Francos translatum*).[13] Unter Otto dem Großen (reg. 936-973) wurde die »Herrschaft über das Römerreich nach den Franken und den Langobar-

9 Francis Rapp: Le Saint Empire romain germanique d'Otton le Grand à Charles Quint, Paris 2000; Barbara Stollberg-Rilinger: Das Heilige Römische Reich Deutscher Nation. Vom Ende des Mittelalters bis 1806, 6. Aufl. München 2018.

10 Klassisch dazu Karl Löwith: Weltgeschichte und Heilsgeschehen. Die theologischen Voraussetzungen der Geschichtsphilosophie, 6. Aufl. Stuttgart u. a. 1973. Vgl. The End(s) of Time(s). Apocalypticism, Messianism, and Utopianism through the Ages, hg. von Hans-Christian Lehner (Prognostication in History 6), Leiden und Boston 2021.

11 Werner Goez: Translatio Imperii. Ein Beitrag zur Geschichte des Geschichtsdenkens und der politischen Theorien im Mittelalter und in der frühen Neuzeit, Tübingen 1958. Zur Eschatologie des Kaisertums Hannes Möhring: Der Weltkaiser der Endzeit. Entstehung, Wandel und Wirkung einer tausendjährigen Weissagung (Mittelalter-Forschungen, 3), Stuttgart 2000.

12 Otto von Freising, Chronica sive Historia de duabus civitatibus, hg. von Adolf Hofmeister (Monumenta Germaniae Historica [künftig: MGH]. Scriptores rerum Germanicarum in usum scholarum 45), Hannover und Leipzig 1912, S. 5. Deutsche Übersetzung: Otto Bischof von Freising, Chronik oder Die Geschichte der zwei Staaten, übersetzt von Adolf Schmidt, hg. von Walther Lammers (Ausgewählte Quellen zur deutschen Geschichte des Mittelalters, 16), Darmstadt 1961. Vgl. Joachim Ehlers: Otto von Freising. Ein Intellektueller im Mittelalter. Eine Biographie, München 2013.

13 Otto von Freising (Anm. 12), V 32, S. 257. Deutsche Übersetzung: Otto Bischof von Freising (Anm. 12), S. 423.

den auf die Deutschen (*ad Teutonicos*) oder nach anderer Ansicht wieder auf die Franken übertragen, von denen sie ja herstammten«.[14]

3. Die Eröffnung eines besonderen Spannungsverhältnisses von Imperium und deutscher Geschichte. Wegen seiner imperialen Potenziale fügte sich das ostfränkisch-deutsche Reich nicht in die Muster europäischer Reichs- und Nationsbildungen des Hoch- und Spätmittelalters ein. Erst im letzten Drittel des 15. Jahrhunderts kam die präzisierende Bezeichnung »Heiliges Römisches Reich Deutscher Nation« auf. Das bedeutete keine Nationalisierung des römischen Imperiums, sondern bezeichnete die Herkunft der Herrscher.[15] Die kritischen Urteile der älteren, national orientierten Geschichtswissenschaft sind anachronistisch, weil sie die neuzeitliche Nation als Erfüllung der Menschheitsgeschichte voraussetzen und die für mittelalterliche Herrscher verlockenden Perspektiven universaler Imperialität nicht beachten. Bezeichnenderweise verbanden die ersten vernakularen Konstruktionen von der Geschichte der deutschen Völker deren Ursprünge mit Julius Caesar als dem Schöpfer des römischen Kaisertums.[16]

1. Weltmonarchie und Verschiedenheit

Der universale Anspruch machte im Heiligen Römischen Reich alle Diskussionen über die politische Unabhängigkeit von einer anderen weltlichen Gewalt unnötig, ja sogar sinnlos. Allerdings provozierte die bloße Präsenz des Imperiums die Bewusstwerdung von Selbstständigkeit und Unabhängigkeit bei den Nachbarn. Diese Wirkungen wurden in ihrer produktiven Kraft für das plurale politische System in der lateinischen

14 Otto von Freising (Anm. 12), VI 22, S. 285. Deutsche Übersetzung: Otto Bischof von Freising (Anm. 12), S. 465 (Übersetzung modifiziert).

15 Eberhard Isenmann: Kaiser, Reich und deutsche Nation am Ausgang des 15. Jahrhunderts, in: Ansätze und Diskontinuität deutscher Nationsbildung im Mittelalter, hg. von Joachim Ehlers (Nationes. Historische und philologische Untersuchungen zur Entstehung der europäischen Nationen im Mittelalter, 8), Sigmaringen 1989, S. 145-246; Caspar Hirschi: Wettkampf der Nationen. Konstruktionen einer deutschen Ehrgemeinschaft an der Wende vom Mittelalter zur Neuzeit, Göttingen 2005; Ehlers (Anm. 6); Joachim Whaley: Germany and the Holy Roman Empire, 2 Bände, Oxford 2012.

16 Vgl. Heinz Thomas: Julius Caesar und die Deutschen. Zu Ursprung und Gehalt eines deutschen Geschichtsbewusstseins in der Zeit Gregors VII. und Heinrichs IV., in: Die Salier und das Reich, Bd. 2, hg. von Stefan Weinfurter, Sigmaringen 1991, S. 245-277.

Christenheit noch nicht hinreichend untersucht. Der vielleicht größte Effekt des Heiligen Römischen Reichs könnte gewesen sein, dass seine Nachbarn ihre Eigenständigkeit entwickelten und sie gedanklich durch eine Souveränitätstheorie etablierten/legitimierten, die auf parataktische Vielfalt und nicht auf universale Einheit setzte.

Voraussetzung dafür war seit dem 12. Jahrhundert die intellektuelle Aneignung des spätantiken römischen Kaiserrechts, zuerst in den Rechtsschulen in Italien, Frankreich und England und in der Folge an den europäischen Universitäten des Spätmittelalters. Die nicht bezweifelte Autorität der antiken Rechtssetzungen provozierte Differenzierungen und Abgrenzungen. Der König von Frankreich erkenne in weltlichen Dingen keinen Höheren an – so formulierte es bereits Papst Innozenz III. (reg. 1198-1216) im Blick auf König Philipp II. Augustus von Frankreich (reg. 1180-1223). Unter König Ludwig dem Heiligen lehrten Juristen an den hohen Schulen die Gleichrangigkeit von Kaiser und König: Weil der König von Frankreich in seinem Königreich der Erste sei, erkenne er in weltlichen Dingen keinen Höheren über sich an.[17]

Auch wenn die Eliten des Heiligen Römischen Reichs die Universalität des Kaisertums betonten, blieb der Anspruch auf Weltgeltung in der konkreten Politikgestaltung und in der Kommunikation mit den europäischen Königreichen blass und vage. Die Idee von der Weltherrschaft trat begrifflich zunächst in der Dichtung hervor. In seinem Kaiserhymnus rühmte der Archipoeta im 12. Jahrhundert Kaiser Friedrich I. Barbarossa (reg. 1152-1190) als »Herrn der Welt« (*mundi dominus*) und als »Fürst der Fürsten dieser Erde« (*princeps terre principum*).[18] Aber das blieben große Worte, die bei den Nachbarn keinen Nachhall, sondern allenfalls Abgrenzung erzeugten. Westeuropäische Quellen bezeichnen Kaiser Friedrich I. oder Kaiser Heinrich V. (reg. 1106-1125) wegen ihres frevelhaften Kampfs gegen die rechtmäßigen Päpste als »deutschen Tyrannen« oder »zweiten Judas«.[19] Berühmt sind die Fragen des Johannes von Salisbury, Bischof von Chartres:

17 Belege bei Jacques Krynen: L'empire du roi. Idées et croyances politiques en France, XIIIe-XVe siècle, Paris 1993; Jacques Krynen: Idéal du prince et pouvoir royal en France à la fin du Moyen Âge (1380-1440). Étude de la littérature politique du temps, Paris 1981.

18 Der Archipoeta. Lateinisch und deutsch, hg. von Heinrich Krefeld (Schriften und Quellen der alten Welt, 41), Berlin 1992, S. 72. Die Lieder des Archipoeta. Lateinisch/Deutsch. Übers. und Nachwort von Karl Langosch, Stuttgart 1973, S. 37.

19 Die Belege bei Johannes Laudage: Alexander III. und Friedrich Barbarossa (Forschungen zur Kaiser- und Papstgeschichte des Mittelalters. Beihefte zu J. F. Böhmer, Regesta Imperii, 16), Köln u. a. 1997; Bernd Schneidmüller: *Regni aut ecclesie turbator.* Kaiser Heinrich V. in der zeitgenössischen französischen Geschichts-

> Wer hat die Deutschen zu Richtern über die Völker bestimmt? Wer gab diesen plumpen und ungestümen Menschen die Autorität, einen Fürsten als Schiedsrichter über die Häupter der Menschenkinder zu setzen?[20]

Die ältere deutsche Mittelalterforschung fahndete nach Belegen für den Anspruch auf Weltherrschaft und trug dafür durchaus einige Quellenbelege für das 12./13. Jahrhundert zusammen.[21] Aus der engeren Umgebung Kaiser Friedrichs II. (reg. 1212-1250), damals im Kampf mit den Päpsten, und Kaiser Heinrichs VII. (reg. 1308-1313) lassen sich exemplarische Belege für die beanspruchte Suprematie des römischen Kaisers über die anderen Könige finden.

Deutliche Zeugnisse imperialer Überlegenheitspropaganda stammen aus der Kanzlei Kaiser Heinrichs VII. Am Tag seiner römischen Kaiserkrönung 1312 gingen Rundschreiben in unterschiedlich langen Fassungen an Empfänger in der lateinischen Christenheit auf den Weg.[22] In ihnen verkündete der vom Grafen von Luxemburg aufgestiegene und nur mit großen Anfechtungen nach Rom gelangte Herrscher[23] in einzigartiger Deutlichkeit seine Vorstellung von der Universalmonarchie auf Erden[24] – sehr zur Verblüffung der Zeitgenossen wie der modernen Geschichtswissenschaft.

Die programmatische Eröffnung betont die Wesensähnlichkeit der Ordnung im Himmel und auf Erden. So wie die himmlischen Heerscha-

schreibung, in: Auslandsbeziehungen unter den salischen Kaisern. Geistige Auseinandersetzung und Politik, hg. von Franz Staab (Veröffentlichung der Pfälzischen Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften in Speyer, 86), Speyer 1994, S. 195-222.

20 The Letters of John of Salisbury, Bd. 1: The Early Letters (1153-1161), hg. von W. J. Millor, S. J. H. E. Butler und C. N. L. Brooke, Oxford 1986, Nr. 124, S. 206.

21 Hans Joachim Kirfel: Weltherrschaftsidee und Bündnispolitik. Untersuchungen zur auswärtigen Politik der Staufer (Bonner Historische Forschungen, 12), Bonn 1959.

22 MGH. Constitutiones et acta publica imperatorum et regum, Bd. 4: 1298-1313, 2 Teile, hg. von Jakob Schwalm, Hannover 1906 und 1908-1911, Nr. 801, S. 801-804 (längere Fassung); Nr. 802, S. 804 f. (kürzere Fassung); Nr. 803, S. 806 f.

23 Der Weg zur Kaiserkrone. Der Romzug Heinrichs VII. in der Darstellung Erzbischof Balduins von Trier, hg. von Michel Margue, Michel Pauly und Wolfgang Schmid (Publications du Centre Luxembourgeois de Documentation et d'Études Médiévales [CLUDEM], 24), Trier 2009.

24 Malte Heidemann: Heinrich VII. (1308-1313). Kaiseridee im Spannungsfeld von staufischer Universalherrschaft und frühneuzeitlicher Partikularautonomie (Studien zu den Luxemburgern und ihrer Zeit. Bd. 11), Warendorf 2008. Ich greife in der Folge eigene Ausführungen auf: Schneidmüller: Kaiser sein (Anm. 5), S. 286-289.

ren Gott gehorchen, sollten alle Menschen auf Erden dem Kaiser untertan sein. Es ging in diesen Worten keineswegs nur um eine interne Bekräftigung des eigenen Selbstbewusstseins, sondern um die hochpolitische Verkündigung der neuen Kaiserwürde über die Reiche der lateinischen Christenheit hinweg. Deshalb soll diese längere Passage hier zitiert werden:

> Der große und höchst verehrungswürdige Herr, der in der Höhe auf dem Thron seiner Gottheit über dem Universum residiert, das er in der unaussprechlichen Macht seiner Majestät begründet hat und gnädig und milde regiert, hat den Menschen, den er in die Welt hineingeschaffen hatte, mit solchem Vorrang an Würde und solcher Zierde des Ruhmes ausgestattet, dass er ihm das Bild seiner Göttlichkeit aufgeprägt hatte, und hat ihm über alles Geschaffene die Vorherrschaft zugeteilt.
>
> Damit sich ein solch vornehmes Geschöpf in der Ähnlichkeit der Ordnung nicht von der Hierarchie der Himmlischen unterscheide – denn ihnen kommt eine große Wesensähnlichkeit zu –, hat er gewollt, dass, so wie unter ihm, dem einen Gott, alle Ordnungen der himmlischen Heerscharen kämpfen, auch die durch Reiche getrennten und in Provinzen verstreuten Menschen alle einem Monarchen unterstünden.
>
> Auf diese Weise soll sich das Getriebe der Welt umso glorreicher erheben, sodass es, ausgehend von dem einen Gott, seinem Schöpfer, und regiert von einem maßvollen Herrscher, in sich Wachstum von Frieden und Einheit empfange und zum einen Gott und Herrn durch den Wandel der Liebe und die Festigung wahren Glaubens zurückkehre.
>
> Und obwohl diese Herrschaft in früheren Zeitaltern in verschiedene Nationen zerfallen ist, gleichsam im Irrtum mit den von ihrem Schöpfer abirrenden Völkern, hat unser Gott und Herr in der jüngst dennoch herannahenden Fülle der Zeit, als er in unbeirrbarer Mildtätigkeit seiner Würdigung Mensch werden wollte, um den Menschen, der durch den Sündenfall verloren und durch die Abwege und Abgründe der Laster gefallen war, zu den bewässerten Stätten der Tugenden und den grünenden Weiden ewiger Glückseligkeit zurückzurufen, in seiner vorsorgend ordnenden Gnade das Imperium den Römern übertragen.
>
> So sollte der Thron kaiserlicher Herrlichkeit dorthin vorausgehen, wo der kommende priesterliche und apostolische Stuhl war, und am selben Ort die Autorität von Priestertum und Kaisertum erstrahlen, das Bild dessen stellvertretend repräsentierend, der, für uns aus dem un-

> befleckten Schoß der Jungfrau geboren und selbst Priester, das ewige Priestertum begründet hat und so als König der Könige und Herr der Herren alles zum Höhepunkt seiner Würde führt und das Universum seiner Befehlsgewalt unterstellt.[25]

Aus dem Mittelalter existiert kaum ein anderer Text, der so deutlich die kaiserliche Universalität herausstellt und die Aufgliederung der Menschheit in verschiedene Nationen als sündhafte Abirrung von der göttlichen Schöpfung brandmarkt.[26] Angesichts der begrenzten Handlungsspielräume Heinrichs VII. und seines glücklosen Italienzugs gilt die Enzyklika als »Traumgebilde«.[27] In seinem überzogenen Anspruch lässt sich der Text mit der Bulle »Unam sanctam« vergleichen, in der Papst Bonifaz VIII. 1302 von jeglicher Kreatur auf Erden Gehorsam gegenüber der universalen Gewalt des Papsts einfordert. Beide Texte offenbaren die maximale Überhöhung der beiden universalen Gewalten um 1300.

Doch man sollte nicht bei der irreal anmutenden Unglaublichkeit der Enzyklika Heinrichs VII. verharren, sondern auf seine Wirkungen schauen. Tatsächlich rief der kaiserliche Anspruch, alle Menschen auf Erden sollten einem Monarchen unterstehen, außerhalb des Heiligen Römischen Reichs eine Welle von Selbstvergewisserungen der Eigenständigkeit hervor. Die Reaktionen lesen sich teilweise wie situativ formulierte Vorläufer der frühneuzeitlichen Souveränitätsidee.

König Philipp IV. von Frankreich (reg. 1285-1314) und König Robert von Neapel aus dem Haus Anjou (reg. 1309-1343) wiesen beherzt in der Argumentation, im Ton unterschiedlich freundlich, den Geltungsanspruch des Imperiums zurück. Der französische Herrscher gratulierte liebenswürdig und betonte sogleich seine Hoffnung auf einen kaiserlichen Kreuzzug. Allerdings begrenzte er Heinrichs Kaisertum allein auf das Römische Reich, zu dem Frankreich gar nicht gehöre. Vielmehr akzeptiere das Königreich Frankreich seit den Zeiten Jesu Christi nur seinen eigenen König, der direkt unter der Königsherrschaft Jesu Christi als dem Herrn aller Herren regiere. Darüber gebe es in allen zeitlichen Dingen keinen Höheren mehr, welcher Kaiser auch immer anderswo regiere. Philipp IV. bezeichnet dieses Selbstbewusstsein, von dem Kaiser

25 MGH. Constitutiones, Bd. 4 (Anm. 22), Nr. 801, S. 802. Deutsche Übersetzung von Malte Heidemann: Die Kaiseridee Heinrichs VII., in: Europäische Governance im Spätmittelalter. Heinrich VII. von Luxemburg und die großen Dynastien Europas. Gouvernance européenne au bas Moyen Âge. Henri VII de Luxembourg et l'Europe des grandes dynasties, hg. von Michel Pauly (Publications du CLUDEM, 27), Luxembourg 2010, S. 45-65; hier S. 45-48, Anm. 2, 4, 5, 7, 8.

26 Heidemann: Heinrich VII. (Anm. 24), S. 171-174.

27 Ebd., S. 174.

Heinrich VII. doch sicherlich wisse, als »Grundlagen und Zustand/Verfassung unseres Königreichs Frankreich«.[28] Der Text ist ein feines Stück diplomatischer Formulierungskunst. Sie argumentiert auf der Basis herrscherlicher Kollegialität und spricht den anderen als »allerliebsten Freund« (*amicus carissimus*) an. Mit dem Hinweis, dass Kaiser Heinrich VII. dies ja alles wisse, spielt Philipp IV. vielleicht auf den Lehnseid an, den ihm Heinrich als früherer Graf von Luxemburg einst geleistet hatte.

Die schärfsten Antworten, verbunden mit fundamentalen Attacken auf Geschichte und Existenz des Kaisertums, kamen vom Königshof in Neapel. Dort wurde Heinrichs Kaiserkrönung als ungültig betrachtet und seine Herrschaft auf ein nationales Königtum über die Deutschen heruntergestuft. In einer Petition an den Papst erinnerte Robert an den gerechten Krieg seiner Dynastie gegen die Deutschen im Auftrag der Kurie.[29]

Nachdem Heinrich VII. wenig später verstarb, kam aus Neapel eine zweite Petition, die dem Kaisertum wegen seiner historischen Verfehlungen und seiner Gewaltpotenziale jegliche Existenzberechtigung abspricht.[30] Von der Antike bis zu den Staufern hätten die Kaiser als Verbrecher regiert, Verfolger der Christenheit von Domitian bis Friedrich II. Am Ende dieser Linie sei Heinrich von Luxemburg (*dominus Henricus de Lisimburg*) den Einflüsterungen böser Ratgeber in Italien erlegen. Diese hätten ihm vorgegaukelt, er sei Herr der Welt über alle Könige und Nationen und besitze die Herrschaft über die römische Kirche. Weltherrschaft sei freilich eine Quelle des Unfriedens und der Spaltung aller Fürsten auf Erden.

Bislang – so fährt die Petition fort – seien die Könige der Römer aus der »deutschen Zunge/Sprache« (*lingua Germana*) gewählt worden. Doch diese Sprache bringe ein hartes und unerträgliches Volk hervor. Es hänge eher an barbarischer Rohheit (*barbarica feritas*) als am christlichen Gehorsam (*christiana professio*). Solche germanische Grausamkeit dürfe die Lieblichkeit Italiens (*dulcedo Ytalie*) nicht in Bitterkeit verwandeln.[31] Ein Kernsatz dieses Texts gegen das Kaisertum lautet: »Und was also gewaltsam zusammengebracht wurde, das ist nicht dauerhaft und beständig, weil es gegen die Natur ist (*quia est contra naturam*).«[32] Die flankierenden Rechtsgutachten verdienten eine eingehendere Erörterung als

28 MGH. Constitutiones, Bd. 4 (Anm. 22), Nr. 811, S. 812-814.
29 Ebd., Nr. 1252, S. 1362-1369.
30 Ebd., Nr. 1253, S. 1369-1373.
31 Zitate ebd., S. 1271 f.
32 Ebd., S. 1370, Zeile 2 f.

Zeugnisse für die Selbstbesinnung auf die Eigenständigkeit eines Königreichs wie als Plädoyer für die Vielfalt der Könige und Nationen (*reges et naciones*).[33]

Auf politische Vielfalt in der lateinischen Christenheit zielten auch der Kölner Kanoniker Alexander von Roes (gest. vor 1300) und der Pariser Dominikaner Johannes Quidort (gest. 1306). Alexander nennt vier Hauptreiche in Europa: das Reich der Griechen im Osten, das Königreich der Spanier im Westen, das Römerreich im Süden und das Frankenreich im Norden. Neben ihnen rangieren die anderen Reiche in ihrer eigenen Hoheit (*sublimitas*). Alexander hebt aus den vier Hauptreichen zwei besonders hervor: das Römische Reich und Frankreich.[34]

Johannes Quidort ordnet zwar die ganze christliche Kirche als Einheit unter den römischen Papst, »so dass in dieser Weise die streitende Kirche gleichnishaft von der triumphierenden Kirche sich herleitet, wo einer an der Spitze ist, der zugleich an der des ganzen Universums steht.« Demgegenüber betont er die Vielfalt weltlicher Herrschaften und ihre Unterschiede nach Geografie, Sprache und Lebensbedingungen:

> Keineswegs aber ergibt sich so auch aus dem göttlichen Recht für die gläubigen Laien eine Unterordnung unter einen höchsten Monarchen im Zeitlichen. Es beruht hingegen auf einem von Gott gegebenen Naturtrieb, dass man in staatlicher Gemeinschaft lebt und sich folglich für ein gutes Gemeinleben Führer wählt, freilich verschiedene, der Verschiedenheit der Gemeinschaften entsprechend.

Nicht in einer einzigen politischen Gemeinschaft seien die Gläubigen vereint, »sondern es kann aus der Verschiedenheit der geographischen Lage (*climata*), der Sprachen (*linguae*) und der sonstigen Lebensbedingungen der Menschen (*condiciones hominum*) heraus verschiedene Lebensformen und politische Gebilde (*politiae*) geben, und was bei einem Volke gut ist, ist es nicht bei einem anderen«.[35]

Im 14. Jahrhundert wurde also mit politischen und juristischen Argumenten eine Grundsatzdiskussion über die Integrationskraft des Impe-

33 Ebd., S. 1371, Zeile 36.

34 Alexander von Roes: Schriften, hg. von Herbert Grundmann und Hermann Heimpel (MGH. Staatsschriften des späteren Mittelalters, 1, 1), Stuttgart 1958, Noticia seculi, cap. 9, S. 155 f. Deutsche Übersetzung: Die Schriften des Alexander von Roes, hg. von Herbert Grundmann und Hermann Heimpel (Deutsches Mittelalter [MGH], 4), Weimar 1949, cap. 9, S. 79.

35 Fritz Bleienstein: Johannes Quidort von Paris, Über königliche und päpstliche Gewalt (De regia potestate et papali). Textkritische Edition mit deutscher Übersetzung (Frankfurter Studien zur Wissenschaft von der Politik, 4), Stuttgart 1969, S. 225-227.

riums und die Autonomie der Königreiche geführt.[36] Dabei war das universale Kaisertum keine Realität, sondern eine Anspruchsfigur. Sie wirkte im Heiligen Römischen Reich integrierend, während sie nach außen einem gelebten monarchischen Miteinander wich. Meine Kernthese nach Betrachtung von Texten zur kaiserlichen Suprematie aus der Zeit Friedrichs II. und Heinrichs VII. ist, dass die bloße Existenz des Imperiums und seiner sporadischen und insgesamt unsystematischen Selbstäußerungen eine Grundlage für spätmittelalterliche Souveränitätsdiskurse abgab.

2. Haupt und Glieder

Der Blick auf die Auseinandersetzung über den kaiserlichen Vorrang bei den Nachbarn offenbarte Ablehnung, ja sogar Hass. Von einer Akzeptanz des römischen Kaisertums und seiner Universalität im lateinischen Europa kann also keine Rede sein. Im früheren Mittelalter mochten Karolinger oder Ottonen noch eine beschränkte Vormacht behaupten können. Diese zerbrach dann im Streit zwischen Kaisern und Päpsten sowie in den Auseinandersetzungen zwischen Kaisern und Königen seit dem 11. Jahrhundert.

Trotzdem lohnt sich der Blick auf die Ordnungskonfigurationen im Heiligen Römischen Reich. Wie in allen Monarchien erwies sich hier die Herstellung von Konsens als Herausforderung, die in spezifischer Weise gelöst wurde. Das galt vor allem für das Fundament der politischen Ordnung, nämlich für die Wahl des römischen Königs, der später zum römischen Kaiser gekrönt werden sollte.[37] Dagegen setzte sich im Hochmittelalter in vielen europäischen Königreichen das dynastische Muster der Thronfolge auf Grund von Verwandtschaft durch.[38]

36 Vgl. Heidemann: Heinrich VII. (Anm. 24), S. 292-315.

37 Jörg Rogge: Die deutschen Könige im Mittelalter. Wahl und Krönung (Geschichte kompakt), Darmstadt 2006; Bernd Schneidmüller: Konsensuale Herrschaft. Ein Essay über Formen und Konzepte politischer Ordnung im Mittelalter, in: Reich, Regionen und Europa in Mittelalter und Neuzeit. Festschrift für Peter Moraw, hg. von Paul-Joachim Heinig, Sigrid Jahns, Hans-Joachim Schmidt, Rainer Christoph Schwinges und Sabine Wefers (Historische Forschungen, 67), Berlin 2000, S. 53-87.

38 Robert Bartlett: Blood Royal. Dynastic Politics in Medieval Europe, Cambridge 2020; Andreas Büttner: Königsherrschaft im Mittelalter (Seminar Geschichte), Berlin und Boston 2018; Die mittelalterliche Thronfolge im europäischen Vergleich, hg. von Matthias Becher (Vorträge und Forschungen, 84), Ostfildern 2017.

Schon die Zeitgenossen nahmen die fundamentalen Unterschiede in der Nachfolgeregelung wahr. Im Bericht von der Königserhebung Friedrichs I. Barbarossa 1152 in Frankfurt feierte Otto von Freising die Fürstenwahl als Vorrecht des römischen Reichs:

> In Frankfurt konnte am 4. März, am Dienstag nach Okuli, wunderbarerweise trotz der ungeheuren Ausdehnung des transalpinen Reichs der bedeutendste Teil der Fürsten einschließlich einiger Herren aus Italien gleichsam zu einem Körper vereinigt werden. Dort berieten die Fürsten über die Königswahl. Denn dieses Recht, dass nämlich das Königtum nicht nach der Blutsverwandtschaft weitergegeben wird, sondern dass die Könige durch die Wahl der Fürsten eingesetzt werden, beansprucht das römische Reich als besonderes Vorrecht.[39]

Alexander von Roes leitete den Vorrang der Wahl im Kaisertum von einer Verfügung Kaiser Karls des Großen her:

> Man wisse also, dass der heilige Kaiser Karl der Große mit Zustimmung und im Auftrag des Papstes aus göttlicher Eingebung bestimmt und angeordnet hat, dass das Römische Kaisertum für immer an die rechtmäßige Wahl durch die deutschen Fürsten gebunden bleiben sollte. Denn es ziemt sich nicht, dass das Heiligtum Gottes, die Herrschaft über die Christenheit, jemandem durch Erbrecht zufällt.[40]

Demgegenüber waren französische Autoren zutiefst von der Erhabenheit des königlichen Bluts und vom Vorzug des monarchischen Erbrechts überzeugt. 1239 argumentierten Gesandte König Ludwigs IX. von Frankreich bei Verhandlungen mit Kaiser Friedrich II., ihr Herr sei aus der Linie königlichen Bluts zur Herrschaft gelangt und darum vornehmer (*excellentior*) als ein Kaiser, der nur aus freiwilliger Wahl hervorgehe.[41]

Im Heiligen Römischen Reich dagegen reduzierte sich die Praxis der fürstlichen und adligen Königswahl im 13. und 14. Jahrhundert auf die Wahl durch sieben privilegierte Kurfürsten. In der Goldenen Bulle Kaiser Karls IV. (reg. 1346-1378) und der Kurfürsten von 1356 wurden die For-

39 Otto von Freising und Rahewin, Gesta Friderici I. imperatoris, hg. von Georg Waitz (MGH. Scriptores rerum Germanicarum in usum scholarum, 46), Hannover und Leipzig 1912, II 1, S. 102 f. Deutsche Übersetzung (hier modifiziert): Bischof Otto von Freising und Rahewin, Die Taten Friedrichs oder richtiger Cronica, übersetzt von Adolf Schmidt, hg. von Franz-Josef Schmale (Ausgewählte Quellen zur deutschen Geschichte des Mittelalters, 17), Darmstadt 1965, S. 285.

40 Alexander von Roes: Schriften (Anm. 34), Memoriale, cap. 24, S. 124. Deutsche Übersetzung: Die Schriften des Alexander von Roes (Anm. 34), S. 47.

41 Matthaeus Parisiensis, Chronica majora, Bd. 3, hg. von John Richards Luard (Rerum Britannicarum medii aevi scriptores, 57/3), London 1876, S. 626.

men der Wahl, die besonderen Vorrechte der Kurfürsten und das zeremonielle Miteinander von König und Kurfürsten geregelt.[42] Hier begegnet das Reich als Verantwortungsgemeinschaft von acht Männern. Vor allen Gliedern und Untertanen bildeten die Kurfürsten die Säulen des Reichs. Das Reich erscheint in der Goldenen Bulle als Haus: der Kaiser als Dach, die Kurfürsten als Säulen. Daneben setzte Kaiser Karl IV. das Bild vom gemeinsamen Körper und bediente sich der Worte des römischen Kaisers Justinian (reg. 527-565). Die sieben geistlichen und weltlichen Kurfürsten seien »Teil unseres Körpers« (*pars corporis nostri*). Dieser gemeinsame Körper brachte im zeremoniellen Miteinander das Reich hervor, machte es als Gemeinschaft erfahrbar, sichtbar, erlebbar.[43]

Während das Elitenbild von acht Männern dem Wahlvorgang entsprach, wurde die Ordnung des Reichs im 15. Jahrhundert durch das sogenannte Quaternionensystem dargestellt. Auf diesem Schema in Vierergruppen symbolisierten der Adler des Reichs und dessen Schwingen die Glieder in ihrer Vielfalt: jeweils vier Herzöge, Markgrafen, Landgrafen, Burggrafen, Grafen, Edelfreie, Ritter, Städte, Dörfer und Bauern.[44]

Bei der Diskussion von Bodins Souveränitätsvorstellungen nach innen helfen uns solche Bilder weiter. Sie präsentieren das Heilige Römische Reich als Verantwortungsgemeinschaft vieler: der König an der Spitze, mächtig nur im Verbund mit den Kurfürsten; dann die vielen Glieder, die erst zusammen das Reich hervorbringen.[45] Der König oder Kaiser war ein

42 MGH. Constitutiones et acta publica imperatorum et regum, Bd. 11: Dokumente zur Geschichte des deutschen Reiches und seiner Verfassung 1354-1356. Texte, bearb. von Wolfgang D. Fritz, Weimar 1978-1988, ND Hannover 1997. Register, bearb. von Wolfgang Eggert, Weimar 1992, S. 535-633. Übersetzung: Quellen zur Verfassungsgeschichte des römisch-deutschen Reiches im Spätmittelalter (1250-1500), hg. von Lorenz Weinrich (Ausgewählte Quellen zur deutschen Geschichte des Mittelalters, 33), Darmstadt 1983, S. 315-395. Vgl. Die Goldene Bulle. Politik – Wahrnehmung – Rezeption, hg. von Ulrike Hohensee, Mathias Lawo, Michael Lindner, Michael Menzel und Olaf B. Rader, 2 Bände (Berichte und Abhandlungen, hg. von der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften. Sonderband 12), Berlin 2009.

43 Bernd Schneidmüller: Ordnung unter acht Männern. Die Goldene Bulle von 1356 und ihre rituellen Regeln für das Reich, in: UNESCO-Weltdokumentenerbe Goldene Bulle. Symposion und Festakt anlässlich der Überreichung der UNESCO-Urkunde am 8. Dezember 2014, hg. von Evelyn Brockhoff und Michael Matthäus (Kleine Schriften des Instituts für Stadtgeschichte), Frankfurt a. M. 2015, S. 32-52.

44 Ernst Schubert: Die Quaternionen. Entstehung, Sinngehalt und Folgen einer spätmittelalterlichen Deutung der Reichsverfassung, in: Zeitschrift für Historische Forschung 20, 1993, S. 1-63; Volker Rödel: Kaiser Maximilians Westreich und der Quaternionen-Reichsadler, in: Francia 45, 2018, S. 85-116.

45 Zu den Wirkungen Barbara Stollberg-Rilinger: Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache des Alten Reiches, München 2008; Dieter

legitimer Herrscher, legitimiert durch die Fürstenwahl im Sinne einer Bestenauslese, legitimiert aus der Gnade Gottes, ausgestattet mit einem herausragenden Selbstbewusstsein. Doch dieser Herrscher konnte Recht und Herrschaft nicht gegen den Willen der Untertanen durchsetzen. Ihm stand die letzte Entscheidung allein in seinem eigenen, erblichen Territorium zu, nicht aber im Reich. Ein staatliches Gewaltmonopol oder ein absolutistisches Durchregieren war allenfalls in den Territorien denkbar, nicht dagegen im Verantwortungsgefüge des Heiligen Römischen Reichs. Ich habe diese Ordnung in früheren Beiträgen als »konsensuale Herrschaft«, als »verschränkte Herrschaft« oder als »verflochtene Herrschaft« beschrieben. Die berühmten Definitionen von Macht und Herrschaft, die Max Weber formulierte, helfen uns wegen ihrer Binarität von Befehl und Gehorsam nicht bei der Beschreibung dieses mittelalterlichen Gefüges. Dieses muss vielmehr in seiner historischen Alterität begriffen werden.[46]

Seit dem 10., vollends seit dem 13. Jahrhundert hatten die Kaiser und Könige den geistlichen und weltlichen Fürsten in urkundlichen Verfügungen Anteile an den Herrschaftsrechten eingeräumt, an den sogenannten Regalien (*regalis* = königlich, also Königsrechte): Gerichtshoheit, Gesetzgebungsgewalt, das Recht zur Stadtgründung, zur Münzprägung, zur Zollerhebung.[47] Die Herrscher nutzten im 14. Jahrhundert die ihnen

Langewiesche: Vom vielstaatlichen Reich zum föderativen Bundesstaat. Eine andere deutsche Geschichte (Heidelberger Akademische Bibliothek, 5), Stuttgart 2020.

46 Schneidmüller: Konsensuale Herrschaft (Anm. 37); Bernd Schneidmüller: Verantwortung aus Breite und Tiefe. Verschränkte Herrschaft im 13. Jahrhundert, in: König, Reich und Fürsten im Mittelalter. Abschlusstagung des Greifswalder »Principes-Projekts«. Festschrift für Karl-Heinz Spieß, hg. von Oliver Auge (Beiträge zur Geschichte der Universität Greifswald, 12), Stuttgart 2017, S. 115-148; Bernd Schneidmüller: Verklärte Macht und verschränkte Herrschaft. Vom Charme vormoderner Andersartigkeit, in: Macht und Herrschaft transkulturell. Vormoderne Konfigurationen und Perspektiven der Forschung, hg. von Matthias Becher, Stephan Conermann und Linda Dohmen (Macht und Herrschaft, 1), Göttingen 2018, S. 91-121; Bernd Schneidmüller: Ganz oben und doch nicht allein. Verflochtene Herrschaft oder die mittelalterliche Zähmung von Monarchie, in: Herrscher und Eliten zwischen Symbiose und Antagonismus. Kommunizieren in vormodernen Herrschaftsstrukturen, hg. von Matthias Becher und Katharina Gahbler (Macht und Herrschaft, 16), Göttingen 2023, S. 227-264. Kritische Auseinandersetzungen und Weiterführungen von Steffen Patzold: Konsens und Konkurrenz. Überlegungen zu einem aktuellen Forschungskonzept der Mediävistik, in: Frühmittelalterliche Studien 41, 2007, S. 75-103; Thomas Ertl: Konsensuale Herrschaft als interkulturelles Konzept, in: Macht und Herrschaft transkulturell (wie oben in dieser Anm.), S. 123-143.

47 Eine Neubewertung der spätmittelalterlichen königlichen Finanzpolitik legt vor Gerhard Fouquet: Die geliehene Zeit eines Königs. Der »arme« Ruprecht und die

verbliebenen Regalien in Verpfändungen, um ihre Einkünfte zu mehren. Von der Idee her blieb der Kaiser zwar ein Augustus, ein Mehrer des Reichs. In der Praxis gründeten die drei de facto regierungsfähigen Dynastien der Habsburger, Luxemburger und Wittelsbacher ihre Macht weitgehend auf die Kraft ihrer Territorien.[48]

Im Imperium institutionalisierte sich so ein Dualismus von Kaiser und Reich, von Haupt und Gliedern.[49] Dabei löste sich das Reich von der Person des Kaisers. Es wurde zur eigenständigen Institution, trat sogar neben und gegen den Kaiser. Gemeinsam mit ihm wurde es von Kurfürsten, Fürsten und weiteren Reichsständen repräsentiert. Nie gingen diese so weit, den Kaiser nicht mehr mitzudenken. Aber in der praktischen Politikgestaltung brauchten sie ihn oft nicht mehr. In einem solchen Reich konnte man den König absetzen, weil er auch gewählt worden war.[50] Die Söhne Kaiser Karls IV., Wenzel und Sigmund, erfuhren, dass sich das Reich auch gegen ihren Willen oder ohne sie versammelte. An die Stelle des vom König dominierten Hoftags trat der Reichstag.[51]

In den Debatten und Beschlüssen der Reichsreform prallten monarchische, korporative und kommunale Ordnungsvorstellungen aufeinan-

Reichsfinanzen (1400-1410) (Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, 110), Göttingen 2022.

48 Peter Moraw: Über König und Reich. Aufsätze zur deutschen Verfassungsgeschichte des späten Mittelalters, hg. von Rainer Christoph Schwinges aus Anlaß des 60. Geburtstages von Peter Moraw am 31. August 1995, Sigmaringen 1995.

49 Michael Rolfsen: Kaiser und Reich, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 2, 2. Aufl. Berlin 2009, Sp. 1514-1516. Das Thema wurde in drei großen Habilitationsschriften analysiert, von denen allerdings nur eine gedruckt vorliegt: Schubert (Anm. 3); ungedruckt blieben Peter Moraw: König, Reich und Territorium im späten Mittelalter. Prosopographische Untersuchungen zu Kontinuität und Struktur königsnaher Führungsgruppen, Habilitationsschrift Heidelberg 1971; Eberhard Isenmann: Kaiserliche Obrigkeit, Reichsgewalt und ständischer Untertanenverband. Untersuchungen zu Reichsdienst und Reichspolitik der Stände und Städte in der zweiten Hälfte des 15. Jahrhunderts. Habilitationsschrift Tübingen 1983 https://kups.ub.uni-koeln.de/2321/ (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

50 Gewalt und Widerstand in der politischen Kultur des späten Mittelalters, hg. von Martin Kintzinger, Frank Rexroth und Jörg Rogge (Vorträge und Forschungen, 80), Ostfildern 2015; Frank Rexroth: Tyrannen und Taugenichtse. Beobachtungen zur Ritualität europäischer Königsabsetzungen im späten Mittelalter, in: Historische Zeitschrift 278, 2004, S. 27-53.

51 Gabriele Annas: Hoftag – Gemeiner Tag – Reichstag. Studien zur strukturellen Entwicklung deutscher Reichsversammlungen des späten Mittelalters (1349-1471), 2 Bände (Schriftenreihe der Historischen Kommission bei der Bayerischen Akademie der Wissenschaften, 68), Göttingen 2004; Peter Moraw: Hoftag und Reichstag von den Anfängen im Mittelalter bis 1806, in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, hg. von Hans-Peter Schneider und Wolfgang Zeh, Berlin und New York 1989, S. 3-47.

der. In immer neuen Anläufen legten Denker wie Lupold von Bebenburg (gest. 1363), Nikolaus von Kues (gest. 1464) oder Peter von Andlau (gest. 1480) Entwürfe monarchischer und/oder gemeinschaftlicher Politikgestaltung vor.[52] Nach einem Jahrhundert voller Reformpläne fand dann der Wormser Reichstag von 1495 Kompromisse auf zentralen Politikfeldern wie Gerichtswesen, Rechtsexekution, Friedenswahrung und Steuerwesen. Das Kammergericht wurde von der Person des Königs gelöst und erhielt einen festen Sitz. Er war nicht mit der Residenz des Herrschers verbunden. Der König ernannte zwar den Vorsitzenden des Gerichts; die 16 Beisitzer wurden jedoch von König und Reichsständen nach Proporz gemeinsam bestimmt. Das Reformgesetz »Handhabung [des] Friedens und Rechts« wies die Exekution von Landfrieden und Kammergerichtsurteilen der Reichsversammlung zu. Beschlossen wurde auch eine Reichssteuer aller Untertanen (Gemeiner Pfennig), deren Eintreibung beim Fehlen einer effektiven Steuerverwaltung allerdings nicht gelang.[53]

Als die Reichsstände im Jahr 1500 die königliche Handlungsmacht weitgehend durch ein von den Fürsten gesteuertes Reichsregiment ersetzen wollten, verhinderten die Verweigerung König Maximilians I. und die Uneinigkeit der Stände eine radikale Institutionalisierung dieses Dualismus.[54] Seine systematische Offenheit garantierte die Stabilität des Heiligen Römischen Reichs bis zum Untergang im Jahr 1806. Westeuropäische Modelle von Souveränität und Staatlichkeit wurden von den Juristen in der Mitte Europas zwar seit dem 15. Jahrhundert diskutiert und teilweise angewandt.[55] Die französische Monarchie erschien geradezu als

52 Lupold von Bebenburg, De iuribus regni et imperii. Über die Rechte von Kaiser und Reich, hg. von Jürgen Miethke (Bibliothek des deutschen Staatsdenkens, 14), München 2005; Nikolaus von Kues, Auswahl aus seiner Concordantia catholica (1433/34) in: Quellen zur Reichsreform im Spätmittelalter, hg. von Lorenz Weinrich (Ausgewählte Quellen zur Geschichte des Mittelalters, 39), Darmstadt 2001, S. 170-225; Peter von Andlau, Kaiser und Reich. Libellus de cesarea monarchia. Lateinisch und deutsch, hg. von Rainer A. Müller (Bibliothek des deutschen Staatsdenkens, 8), Frankfurt a. M. und Leipzig 1998. Vgl. Henning Ottmann: Geschichte des politischen Denkens, Bd. 2/2: Das Mittelalter, Stuttgart und Weimar 2005; Jürgen Miethke: Politiktheorie im Mittelalter. Von Thomas von Aquin bis Wilhelm von Ockham, Tübingen 2008.

53 Deutsche Reichstagsakten unter Maximilian I., Bd. 5, 1, 2, bearb. von Heinz Angermeier, Göttingen 1981; Quellenauswahl: Quellen zur Reichsreform (Anm. 52), S. 412-473. Vgl. Hermann Wiesflecker: Kaiser Maximilian I., 5 Bände, München 1971-1986.

54 Adolf Laufs: Reichsregiment, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 4, Berlin 1990, Sp. 739-742.

55 Zu den frühen Auseinandersetzungen der Juristen Eberhard Isenmann: Reichsrecht und Reichsverfassung in Konsilien reichsstädtischer Juristen (15.-17. Jahrhundert), in: Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates, hg. von Roman Schnur, Berlin 1986, S. 545-628; Eberhard Isenmann: »Plenitudo potesta-

Vorbild für die großen Territorien des Reichs. Doch das Imperium brauchte keine Souveränitätsidee im Sinne Bodins, um seine Unabhängigkeit nach außen zu beschwören und seine staatliche Selbstorganisation nach innen zu gestalten. Es entwickelte vielmehr Konzepte gemeinschaftlich ausgeübter Autorität und integrierender Imperialität, die ohne jurisdiktionelle Durchsetzung auskamen.

Dafür bot es einen Rahmen für die Fülle von Mitspielern, die von ihrer politischen Kraft her völlig unterschiedlich waren. Die Matrikeln des Reichs aus dem 16. Jahrhundert[56] nennen uns die vielfältigen Glieder des Imperiums, auf denen das Heer- und Steuerwesen fußte. Die Spannbreite reichte vom König von Böhmen bis ins winzige Buchau am Federsee in Oberschwaben. Dort existierten gleich zwei Glieder des Reichs, nämlich die Reichsstadt Buchau und das geistliche Damenstift Buchau. Staatliche Modernisierung fand in den dynastischen Fürstentümern, technologische und ökonomische Innovation in den Reichsstädten statt. Gleichzeitig triumphierte die Provinz in der Stabilität und im Stolz von kleinen und kleinsten Gliedern. Zusammen bildeten sie alle das Heilige Reich und besaßen damit Anteil an der christlichen Weltgeschichte. Deutlich wird dies im Quaternionenadler von Hans Burgkmair: *Das hailig Römisch reich mit seinen gelidern* (1510/11).[57] Die beiden nimbierten Köpfe und der gekreuzigte Heiland auf dem Körper des Adlers zeigen die transzendente Verankerung des Imperiums in der göttlichen Heilsgeschichte. Die sieben Wappen der Kurfürsten symbolisieren mit Kaiser und Reich die politische Verantwortungsgemeinschaft. Auf den zwölf Schwingen des Adlers bieten jeweils vier Wappen die Gemeinschaft der vielen Glieder, von den herzoglichen Säulen bis zu Bauern und Dörfern.

Ein altes und versunkenes Imperium: Wir lernen von ihm nichts für unsere Gegenwart und Zukunft. Wir erkennen lediglich, dass europäische Modelle von Souveränität und Staatlichkeit nicht alternativlos waren. Wir brauchen die Ordnung des Heiligen Römischen Reichs heute nicht mehr. Aber wir entdecken in ihr die Kraft historischer Alterität.

tis« und Delegation. Die höhere und die höchste Gewalt in Rechtsgutachten vornehmlich für deutsche Städte in Spätmittelalter und früher Neuzeit, in: Gli inizi del diritto pubblico 3: Verso la costruzione del diritto pubblico tra medioevo e modernità/Die Anfänge des öffentlichen Rechts 3: Auf dem Wege zur Etablierung des öffentlichen Rechts zwischen Mittelalter und Moderne, hg. von Gerhard Dilcher und Diego Quaglioni (Annali dell'Istituto storico italo-germanico in Trento. Contributi, 25), Bologna und Berlin 2011, S. 197-241.

56 Dietmar Willoweit: Matrikel, in: Handwörterbuch zur deutschen Rechtsgeschichte, Bd. 3, 2. Aufl. Berlin 2016, Sp. 1367-1369.

57 https://de.wikipedia.org/wiki/Datei: Hans_Burgkmair_quaternionenadler.jpg (letzter Zugriff 16. 6. 2023).



Quaternionenadler des Hans Burgkmair (1510), in: Max Geisberg: Der Deutsche Einblatt-Holzschnitt in der ersten Hälfte des XVI. Jh., München 1926, Abb. Nr. III, 18; Kat.Nr. 520. Wikimedia Commons: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Quaternion_Eagle_by_Hans_Burgkmair.jpg.

Superioritätsvorstellungen im Spätmittelalter

Martin Kintzinger

1. Begriffe

In einem Band über politische Souveränität einen Beitrag zum Spätmittelalter zu finden, ist nicht selbstverständlich. Erst mit Jean Bodin (1530-1596) wurde der bis heute bekannte Begriff der Souveränität gebräuchlich. Das mittelalterliche politische Denken kannte noch keinen solchen Begriff.[1] Entsprechend war ihm die Vorstellung fremd, dass ein König über Recht und Gesetz stehen und als deren unbegrenzter Urheber gelten könne, wie es bei Bodin erstmals beschrieben ist.

Mittelalterliche Königsherrschaft hatte nach zeitgenössischer Wahrnehmung nicht nur göttliches Recht zu respektieren, sondern auch die Gesetze des eigenen Reiches und allgemeine Vorstellungen eines Natur- und Völkerrechts zu achten.[2] In der wechselseitigen Bezogenheit von Herrscher und Ständen innerhalb der Reiche wie im internationalen Kontakt zwischen den Höfen und mit Kaiser und Papst war mittelalterliche Herrschaft vielfach gebunden, also nicht im modernen Verständnis souverän.[3]

Frühe Formen des Wortfelds »souverain« sind in Frankreich seit dem 13., in England seit dem 14. Jahrhundert bezeugt (»soverain«). Sie bezo-

1 Jürgen Miethke: Art. Souveränität, in: Lexikon des Mittelalters, Bd. 7, München 1995, Sp. 2068-2071.

2 Saulo de Matos: Zum normativen Begriff der Volkssouveränität. Rechtsphilosophische und verfassungstheoretische Versuche der Legitimierung des politischen Handelns, Baden-Baden 2015 (Nomos. Universitätsschriften. Recht, 865), S. 56-60, bes. S. 60, betont eine unaufhebbare semantische Offenheit des Souveränitätsbegriffes. Dazu auch die Feststellung, es bestehe eine »fundamentale Unterscheidung zwischen Wissen, wie die Regeln der Souveränität angewendet werden können, und Wissen, was Souveränität ist«, S. 57; Lee Manion: Sovereign Recognition. Contesting Political Claims in the Alliterative Morte Arthure and The Awntyrs off Arthur, in: Law and Sovereignty in the Middle Ages and Renaissance, hg. von ders., Leiden 2011 (Arizona Studies in the Middle Ages and the Renaissance, 28), S. 69-91, im Überblick S. 70.

3 Céline Spector: No Demos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe, Paris 2021, S. 18, S. 22, S. 187. Hier und im Folgenden steht die staatliche Souveränität im Mittelpunkt. Zur Weitung des hermeneutischen Horizonts in den aktuellen Diskursen über Souveränität, Robert S. Sturges: Introduction. Laws and Sovereignties in the Middle Ages and Renaissance, in: Law and Sovereignty (Anm. 2), S. XI-XVIII, bes. S. XII.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-004 | CC BY-SA 4.0

gen sich in der französischen Traktatliteratur auf den Vorrang des Königs und der ihm zugeordneten Institutionen in seinem Reich wie jedes fürstlichen Herrn innerhalb seiner Herrschaft.[4] Allerdings war im politischen Kontext nur das Adjektiv (»souverain«) gebräuchlich, nicht das gleichlautende Substantiv. Es bezeichnete die Amts- und Gerichtsgewalt königlicher Amtsträger in ihrem lokalen Zuständigkeitsbereich und zeigte ebenfalls die Repräsentation königlicher Hoheitsrechte im lokalen Geltungsraum an. Auch die königliche Stellung für sich genommen konnte so markiert werden. Um 1300 setzte sich in Frankreich die Bezeichnung des Königs als »souverain seigneur« durch.[5] Er selbst wurde dadurch aber noch nicht zum Souverän im modernen Verständnis.[6]

Bereits seit dem 14. Jahrhundert entwarfen gelehrte Theologen eine Erklärung zur göttlichen Auserwähltheit Mariens als exklusiver Überhöhung. Sie wird in der heutigen Forschung als »une théorie de la souveraineté absolue« verstanden. In der nominalistischen Philosophie ließ sich daraus eine Reflexion über die notwendige Unterordnung unter das Gesetz bei gleichzeitiger Denkbarkeit einer exklusiven Ausnahmestellung (nach Alain Boureau einer »exception souveraine«) entwickeln.[7] Durch disputative Quodlibetica konnten solche Ansätze an den Universitäten verbreitet und auch auf andere als dogmatische Felder angewandt werden, so etwa in rechtswissenschaftlichen Traktaten und der politischen Theorie.[8]

4 Jean-Marie Moeglin: Communitas regni et »relations internationales« (XIe-XIIIe siècle), in: Communitas regni. La »communauté de royaume« de la fin du Xe siècle au début du XIVe siècle (Angleterre, Ecosse, France, Empire, Scandinavie), hg. von Dominique Barthélemy, Isabelle Guyot-Bachy, Frédérique Lachaud und Jean-Marie Moeglin, Paris 2020 (Cultures et civilisations médiévales), S. 197-216, hier S. 197, S. 199 f., S. 203. Einen Beleg für die regionale Verwendung des Begriffes im Rahmen rechtsgewohnheitlicher Praxis bietet Philippe de Beaumanoir (1247/50-1296): The Coutumes de Beauvais of Philippe de Beaumanoir, übers. von F. R. P. Akehurst, Pennsylvania 1992, S. 621 (au droit du souverain).

5 Philippe Contamine: Art. Suzeränität, in: Lexikon des Mittelalters, Bd. 8, München 1996, Sp. 340.

6 Miethke: Art. Souveränität (Anm. 1), Sp. 2068.

7 Alain Boureau: La religion de l'Etat. La construction de la République étatique dans le discours théologique de l'Occident médiévale (1250-1350), Paris 2006 (Histoire), S. 246-252. Vgl. Joachim Ehlers: La souveraineté royale pendant le Haut Moyen Âge et Moyen Âge central, in: Les tendances actuelles de l'histoire du Moyen Âge et France et en Allemagne, hg. von Jean-Claude Schmitt und Otto Gerhard Oexle, Paris 2002, S. 283-298, und Jacques Krynen: La souveraineté royale, in: ebd., S. 299-302.

8 Boureau: La religion (Anm. 7), S. 248, S. 252-257; Claude Gauvard: »De grace especial«. Crime, État et société en France à la fin du Moyen Âge, Paris 1991 (Les classiques de la Sorbonne, 1).

In Frankreich kannte man den adeligen Lehnsherrn, der in seiner vorgeordneten Stellung gegenüber seinen Vasallen als »suzerain« bezeichnet wurde.[9] Die lehnrechtliche Suzeränität ist analog zur herrscherlichen Superiorität zu verstehen, ihr aber nicht identisch. Allerdings gibt es diesen Befund nur in französischen Überlieferungen. Er wurde im Übergang zur Frühen Neuzeit auch auf die Stellung von Fürsten übertragen, denen gegenüber andere tributpflichtig waren.[10]

Philosophen des Spätmittelalters, die über die politische Ordnung nachdachten, suchten ihrerseits nach einer Vorstellung von übergeordneter oder höchster herrscherlicher Gewalt, um die Stellung eines Königs in seinem Reich als exklusive Autorität zu erfassen. Sie beschrieben sie noch nicht als unbegrenzt übergeordnet (»superanus«), sondern als im Verhältnis zu anderen Kräften vorgeordnet (»superior«).[11] In der politischen Theorie des Spätmittelalters wurde die Superiorität analog zur Idee der Souveränität gedacht, wie sie in der Frühneuzeit entwickelt werden sollte, allerdings unter anderen Kontextbedingungen und daher auf der Grundlage einer anderen Vorstellung und Begrifflichkeit und mit einer anderen Reichweite.

Im Folgenden wird daher terminologisch von denjenigen Vorstellungen die Rede sein, die die vorgeordnete Stellung (Superiorität) eines Herrschers innerhalb seines Reiches und deren Geltungsanspruch auf internationaler Ebene bezeichneten. Der aktuelle Forschungsdiskurs unterscheidet zwischen Bedeutungsvarianten der Quellenterminologie:[12] In mittelalterlichen Texten finden sich Wortformen (wie »souverain«), die nicht die Bedeutung des modernen Terminus tragen. Entsprechend zielte die mittelalterliche politische Theorie auch auf Handlungsoptionen, die noch in der Moderne diskutiert und dort als Ausdruck von Souveränität verstanden werden (etwa: Eingriffe fremder Gewalten in den eigenen Hoheitsbereich abzuweisen), verwendeten für dieselbe Sache aber eine andere Terminologie (etwa: Superiorität).

9 Contamine: Art. Suzeränität (Anm. 5). Hierzu auch unten Abs. 3.

10 Vgl. Charles Henry Alexandrowicz: The Law of Nations in Global History, hg. von David Armitage und Jennifer Pitts, Oxford 2017, S. 89 f.

11 Vgl. Martin Kintzinger: Superioritas. Rechtlichkeit als Problem bei internationalen Konflikten, in: Rechtsverständnis und Konfliktbewältigung. Gerichtliche und außergerichtliche Strategien im Mittelalter, hg. von Stefan Esders, Köln, Weimar und Wien 2007, S. 363-378, hier S. 375 f.; ders.: Thinking International Law in Late Medieval Europe, in: Universality and Continuity in International Law, hg. von Thilo Marauhn und Heinhard Steiger, Den Haag 2011, S. 311-322.

12 Miethke: Art. Souveränität (Anm. 1) unterscheidet entsprechend zwischen Wortgeschichte und Bedeutungsgeschichte, Sp. 2068 f.

In der heutigen historischen Mittelalterforschung wird nicht selten der Souveränitätsbegriff im Bewusstsein des begrifflichen Anachronismus verwendet, um das damit Gemeinte zu bezeichnen: Die Vorrangstellung eines Herrschers in seinem Reich.[13] Obwohl der vorliegende Text aus der Perspektive der historischen Mittelalterforschung geschrieben ist, wird hier, in Übereinstimmung mit dem Sprachgebrauch in der historischen und rechtsgeschichtlichen Forschung zur Frühen Neuzeit, anders verfahren und der moderne Souveränitätsbegriff nicht auf das Verständnis mittelalterlicher Königsherrschaft bezogen.[14]

2. *Superiorität*

»[D]ass der souveräne Staat keine übergeordnete Autorität [aner]kennt, die Herrschaftsgewalt auf seinem Territorium« ausüben könnte, gilt heute als Definition politischer Souveränität im Außenverhältnis der Staaten.[15] Hierin liegt das Prinzip der Nichteinmischung oder des Interventionsverbotes begründet.[16] Es wird häufig auf den Westfälischen Frieden von 1648 zurückgeführt, wurde aber bereits im späten Mittelalter konzipiert und angewandt.[17]

Selbstverständlich ist die fürstliche Herrschaft im Mittelalter noch nicht als Staat (oder gar Nationalstaat) im modernen Verständnis anzusprechen, sondern als personales, gefolgschaftliches Gefüge.[18] Der Geltungsanspruch von Superiorität wurde im Spätmittelalter einem Inhaber fürstlicher Herrschaftsrechte zugesprochen, sofern seine herrschaftliche Stellung bestimmte Voraussetzungen erfüllte. Superiorität galt als autoritativer Ausdruck personaler Herrschaft.

13 Exemplarisch dazu Anm. 81.

14 So auch künftig Martin Kintzinger: Mediatio und Superioritas. Praktiken internationalen Rechts im Mittelalter, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte, Germanistische Abteilung 140, 2023, S. 127-169.

15 Thomas Risse: Paradoxien der Souveränität. Was es heißt, wenn Staaten nicht mehr uneingeschränkt souverän sind, in: Internationale Politik, https://internationaleä politik.de/de/paradoxien-der-souveraenitaet (letzter Zugriff 16.6.2023); Zugriff 2.3.2022; Matos: Zum normativen Begriff (Anm. 2), S. 65.

16 Vgl. Spector: No Demos (Anm. 3), S. 170.

17 Kritisch zu dieser Zuschreibung, mit dem Hinweis, das Souveränitätsprinzip sei 1648 noch nicht eingeführt worden, Risse: Paradoxien (Anm. 15), Anm. 6.

18 Zur nachmittelalterlichen Entwicklung vgl. Spector: No Demos (Anm. 3), S. 18, beschreibt den Übergang der Souveränität vom Fürsten auf das Volk oder nach der Revolution auf die Nation; Benedict Anderson: L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme (engl. Original 1983, franz. Übers.), Paris 2002, S. 20 f.

Superiorität im Innen- und im Außenverhältnis hing nach mittelalterlicher Wahrnehmung eng zusammen und ihre Wirkung nach außen wurde als Folge der Geltung innerhalb der eigenen Herrschaft verstanden. Ohne Superiorität im Inneren seines Reiches konnte ein Fürst den anderen Fürsten in der auswärtigen Kommunikation nicht mit dem Anspruch wechselseitiger Gleichrangigkeit entgegentreten. Nur auf der Grundlage eines ranggleichen Status waren Herrscherbegegnungen möglich.[19] Dabei ist nochmals zu unterscheiden, dass der mittelalterliche Herrscher auch als superiorer Fürst seine Legitimation aus kirchlich vermittelter sakraler Überhöhung und dem praktischen Konsens seiner Gefolgsleute zog.[20] Erst durch die Interpretation des 16. Jahrhunderts entstand die Deutungsfigur eines »Souveräns als künstliche Person« (»Souverain comme une ›personne‹ artificielle«).[21]

Gerade in Frankreich traten einige Herzöge in ihrer Machtpolitik und höfischen Inszenierung nahezu ranggleich neben den König.[22] Erst nach Beratung durch sie und im Konsens mit ihnen konnte der König unangefochten und ohne Widerspruch für sein Reich handeln, nach innen wie nach außen. Dabei blieb das Verhältnis lehnrechtlicher Suzeränität und herrscherlicher Superiorität von Spannungen geprägt, ohne dass allerdings das »lehnrechtliche Königtum« (»royauté féodale«) in seiner »superiorité« grundsätzlich bestritten worden wäre.[23]

Anders zeigen sich die Verhältnisse bezüglich der Stellung des Kaisers. Auch er durfte eine durch Salbung und Weihe sakral begründete Unantastbarkeit in Anspruch nehmen. Eine gefolgschaftliche Legitimation im Heiligen Römischen Reich konnte er aber in der Praxis nicht voraussetzen. In der Verfassungsordnung des Reiches war der Kaiser nicht als solcher Lehnsherr der Fürsten, sondern in seiner Eigenschaft als König

19 Manion: Sovereign Recognition (Anm. 2), S. 72.

20 Martin Kintzinger: Symbolique du sacre, succession royale et participation politique en France au XIVe siècle, in: Francia 36, 2009, S. 91-111; Helmut G. Walther: Imperiales Königtum, Konziliarismus und Volkssouveränität. Studien zu den Grenzen des mittelalterlichen Souveränitätsgedankens, München 1976, S. 112-125.

21 Spector: No Demos (Anm. 3), S. 188. Vgl. Albert Rigaudière: Penser et construire l'État dans la France au Moyen Âge (XIIIe-XVe siècle), Vincennes 2003 (Histoire économique et financière – Moyen Âge), S. 39-66.

22 Philippe Hamon: Les renaissances. 1453-1559 (Histoire de France), Paris 2009, S. 311 f.

23 Jacques Krynen: L'empire du roi. Idées et croyances politiques en France, XIIIe-XVe siècle, Paris 1993 (Histoire), S. 47; Joël Blanchard: La fin du Moyen Âge, Paris 2020, S. 236.

des römisch-deutschen Reiches und der König war es auch dann, wenn er (noch) keinen Kaisertitel trug.[24]

Weil der Kaiser sich nicht auf eine konsensual legitimierte Superiorität nach innen stützen konnte, vermochte er nach außen zwar eine repräsentative Exklusivität, in der politischen Kommunikation des Spätmittelalters aber tatsächlich kaum mehr faktische Gleichrangigkeit zu beanspruchen. In der kontroversen Konzilsdiskussion des frühen 15. Jahrhunderts und angesichts des seit 1378 andauernden abendländischen Schismas vermochte die kaiserliche Autorität noch diplomatische Wirkung zu entfalten. Als Schiedsrichter in internationalen Konflikten wurde der Kaiser spätestens im 15. Jahrhundert nicht mehr akzeptiert.[25] Die Rolle einer über den Einzelinteressen der Streitparteien stehenden Autorität und Entscheidungsgewalt war für den Kaiser verloren.

Ein möglicher Superioritätsanspruch des Kaisers gegenüber den Königen wurde von deren Gelehrten, insbesondere am französischen Hof, folgerichtig vehement und mit historischen wie rechtlichen und theologischen Argumenten zurückgewiesen.[26] Sie führten auch den trotz zeremoniellen Vorranganspruchs offensichtlichen, realen Mangel an politischer Macht des Kaisers an.[27]

3. Superiorität und Suzeränität

In Frankreich war es den Königen bereits seit um 1200 gelungen, ihre Position nach innen sukzessive zu stabilisieren. Der König galt als oberster Lehnsherr aller Vasallen in seinem Reich (sog. ligische Vasallität) und hatte im Bedarfsfall direktes Zugriffsrecht auf sie. Damit sollten Konflikte zwischen dem König und den Fürsten um die Gefolgschaftspflicht von deren Vasallen vermieden und das verbreitete Verfahren einer Mehrfachvasallität verhindert werden. Mehrfachvasallität bedeutete, dass ein Vasall mehreren Herren Gefolgschaft schuldete. Folgerichtig konnte sich kein Herr darauf verlassen, dass seine Vasallen ihm folgen würden, so-

24 Die königliche Stellung des Kaisers im Arelat und in der Lombardei ist hier analog zu sehen.

25 Vgl. Kintzinger: Mediatio (Anm. 14) und ders.: Westbindungen im spätmittelalterlichen Europa. Auswärtige Politik zwischen dem Reich, Frankreich, Burgund und England in der Regierungszeit Kaiser Sigmunds, Stuttgart 2000 (Mittelalter-Forschungen, 2).

26 Walther: Imperiales Königtum (Anm. 20), bes. S. 89-93, S. 112.

27 Ebd., S. 91; Manion: Sovereign Recognition (Anm. 2), S. 7, dass der fürstliche Diskurs um den Rangabgleich »verbally and ceremonially« ausgetragen worden sei.

bald er sie rief. Bei einem Konflikt zwischen den Herren eines Vasallen war die Lage für alle Beteiligten unklar.

Nur der König von Frankreich vermochte es, eine exklusive Position als vorgeordneter Lehnsherr dauerhaft zu behaupten. Obwohl damit eine Tendenz zur Zentralisierung der Herrschaftsgewalt verbunden war, sollte sie noch nicht im Kontext späterer moderner Staatlichkeit interpretiert werden.[28] Philippe Hamon hat 2009 die Geschichte des Königreichs Frankreich zwischen der Mitte des 15. und derjenigen des 16. Jahrhunderts unter die Schlagworte »eine absolutistische Versuchung« (»une tentation absolutiste«) und »eine Monarchie des Konsenses« (»une monarchie de consensus«) gestellt.[29] Wie sehr die Könige des Spätmittelalters noch immer auf den Konsens mit den Ständen in ihrem Reich angewiesen waren und dass sie vielfach Rücksicht auf regionale Rechtsgewohnheiten nehmen mussten, zeigte Georg Jostkleigrewe zuletzt 2018.[30]

Hingegen war die königliche Stellung als oberster Lehnsherrn Ausdruck seiner superioren Position innerhalb seines Reiches. Sie zeigte sich in der Form der hier eingangs erwähnten »suzeraineté«, die als lehnrechtlich begründete gefolgschaftliche Oberhoheit zu verstehen ist.[31] In der politischen Realität kam es nicht selten vor, dass lehnrechtliche, gefolgschaftliche Bindung trotzdem mit politischer Distanz oder einem Vorgehen fürstlicher Kräfte gegen königliche Rechte zusammenfiel.[32] Eine Verletzung der königlichen Superiorität wurde als pauschales Argument gegen die Widersacher der Krone ebenso genutzt wie zur Aufwertung eigener Unbotmäßigkeiten politischer Akteure.[33]

In der lehnrechtlichen Ordnung war zugleich ein früher Gebrauch des Begriffes »souverain« begründet. Er betraf den für die Wahrnehmung der Zeitgenossen fundamentalen Unterschied zwischen einem »natürlichen Herrn« (»seigneur naturel«), dem jeweiligen fürstlichen Territo-

28 Georg Jostkleigrewe: Monarchischer Staat und »Société politique«. Politische Interaktion und staatliche Verdichtung im spätmittelalterlichen Frankreich, Ostfildern 2008 (Mittelalter-Forschungen, 56).

29 Hamon: Les renaissances (Anm. 22), S. 272-279.

30 Jostkleigrewe: Monarchischer Staat (Anm. 28), S. 105.

31 Siehe oben Abs. 1. Vgl. die Definition zu »suzerain« bei Boris Bove: 1328-1453. Le temps de la guerre de Cent Ans (Histoire de France), Paris (2019, ND) 2020, S. 775: »Se dit d'un seigneur que domine tous les autres, c'est-à-dire du roi. Être suzerain n'implique pas cependant d'être souverain si les vassaux du suzerain exercent une réelle autorité politique dans leur fief«. Grundlegend: Krynen: L'empire (Anm. 23), S. 42-51.

32 Jostkleigrewe: Monarchischer Staat (Anm. 28), S. 56.

33 Ebd., S. 401.

rialherren, und dem König als »höchstem Herrn« (»seigneur souverain«).[34] Die Wortbildung des Adjektivs »souverain« aus der mittellateinischen Neuschöpfung des Adjektivs »höchster« (»superanus«), nicht dem klassischen »oberster« (»supremus«), ist in Frankreich seit dem 13. Jahrhundert belegt.[35] Grundsätzlich war daneben die Anwendung des Begriffs »souverain« auch auf Inhaber adeliger Standesrechte einschließlich der Gerichtsgewalt möglich, worin sich die hierarchische Struktur der Lehnsordnung des Königreichs auswirkte.[36]

Analog dazu galt das *parlement* in Paris, der oberste Gerichtshof des Königreichs, der im Namen des Königs Urteile sprach, als »höchstinstanzlicher [Gerichts]hof« (»cour souveraine«).[37] Von seinen Urteilen konnte nicht an eine höhere Instanz appelliert werden und nur der König selbst konnte sie kassieren.[38] Auch regionale *parlements* konnten diesen Status beanspruchen, sofern sie durch den König dazu autorisiert waren.[39]

Fürstliche und königliche Superiorität als Ausdruck legitimer Herrschaft war im Spätmittelalter weder autokratisch noch absolut gedacht und der Weg bis zu dem von den Gesetzen gelösten Fürsten« (»princeps legibus solutus«) Jean Bodins von 1576 nicht nur chronologisch noch

34 Siehe oben Anm. 5. Das Zitat nach einem Zeugnis des frühen 15. Jahrhunderts: Martin Kintzinger: Servir deux princes. Les familiares étrangers au XVe siècle, in: Les étrangers à la cour de Bourgogne: statut, identité, fonctions (Revue du Nord, 84, 2002), S. 453-476; hier S. 467. Vgl. Jacques Krynen: Genèse de l'État et histoire des idées politiques à fin du Moyen Âge, in: Culture et idéologie dans la genèse de l'Etat moderne, Rom 1985 (Publications de l'École française de Rome, 82), S. 395-412; hier S. 403 f.

35 Helmut Quaritsch: Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jh. bis 1806, Berlin 1986 (Schriften zur Verfassungsgeschichte, 38), S. 13; Thomas Maissen: Souveräner Gesetzgeber und absolute Macht. Calvin, Bodin und die mittelalterliche Tradition, in: Konfessionalität und Jurisprudenz in der frühen Neuzeit, hg. von Christoph Strohm und Heinrich de Wall, Berlin 2009 (Historische Forschungen, 89), S. 92-113; hier S. 98 f.

36 Quaritsch, Souveränität (Anm. 35), S. 16-19. Mit Belegen für die Form *souverain seigneur naturel* und *seigneurs souverains* für Fürsten S. 25, S. 27. Zur Hierarchie in der Lehnsordnung Krynen: L'empire (Anm. 23), S. 45, S. 47.

37 Vgl. Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 99; Quaritsch: Souveränität (Anm. 35). Vgl. Pierre Dardot und Christian Laval: Dominer. Enquête sur la souveraineté de l'Etat en Occident, Paris 2020, S. 16.

38 Zur höchstinstanzlichen Gerichtsinstitution Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 99.

39 Quaritsch: Souveränität (Anm. 35), S. 27, S. 35; Helmut Quaritsch: Art. Souveränität, in: Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 9, hg. von Joachim Ritter, Karlfried Gründer und Joachim Gabriel, Basel 1995, Sp. 1103-1109. Noch immer grundlegend, Quaritsch: Souveränität (Anm. 35), S. 199-252.

weit.[40] Bodin verwendete erstmals den Begriff »souveraineté« für eine »absolute und ständige Macht« (»puissance absolue et perpetuelle«), der gegenüber »alle anderen Rechte eingeschlossen sind« (»tous autres droits sont [y] compris«).[41] In der rechtshistorischen Forschung ist daher mit dem 16. Jahrhundert das »Zeitalter der Souveränität« angesetzt worden.[42]

4. Notwendigkeit und Kontingenz

In scholastischen Abhandlungen wurde seit dem 13. Jahrhundert darüber diskutiert, ob es eine absolute, oberste und autonome Gewalt (»potestas absoluta«) geben könne. Sie sollte durch keine andere Autorität beeinträchtigt sein. Damit sollte theologisch die Allmacht Gottes beschrieben werden.[43]

In der Anwendung auf die politische Ordnung entstand daraus seit dem 11. Jahrhundert die Behauptung einer päpstlichen »höchsten Gewalt« (»plenitudo potestatis«).[44] Sie provozierte vor dem Hintergrund

40 Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 92 f., S. 97-99. Vgl. Spector: No Demos (Anm. 3), S. 17 f., S. 187 f.; Harald E. Braun: »Lawless« Sovereignty in sixteenth-century Spain. Juan de Mariana's De rege et regis institutione, in: Law and Sovereignty (Anm. 2), S. 23-41.

41 Die Zitate nach Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 92. Daniel Loik: Kritik der Souveränität, Frankfurt a. M. und New York 2012 (Frankfurter Beiträge zur Soziologie und Sozialphilosophie, 17), S. 33.

42 Dietmar Willoweit: Herrschaftsdenken vor dem Zeitalter der Souveränität. Zur Staatstheorie des Wilhelm von Ockham, in: ders.: Staatsbildung und Jurisprudenz. Spätmittelalter und frühe Neuzeit. Gesammelte Aufsätze 2003-2016, Baden-Baden 2019, S. 177-194; zum narrativen und legitimatorischen Bezug der frühneuzeitlichen Traktatliteratur auf angebliche Ereignisse aus dem Mittelalter S. 35.

43 Vgl. Quaritsch: Souveränität (Anm. 35), S. 13.

44 Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 94 f. Zur diskursiven Verbindung zwischen theologischer und politischer Konzeption exemplarisch Volker Leppin: Schöpfungstheologie und politische Theorie bei Wilhelm von Ockham, in: Kaisertum, Papsttum und Volkssouveränität im hohen und späten Mittelalter. Studien zu Ehren von Helmut G. Walther, Frankfurt a. M. 2017 (Jenaer Beiträge zur Geschichte, 12), S. 83-92. Vgl. Michael Wilks: The Problem of Sovereignty in the Later Middle Ages. The Papal Monarchy with Augustinus Triumphus and the Publicists, Cambridge 1963 (Cambridge Studies in Medieval Life and Thought, N. S., 9). Zur Politisierung des gelehrten Denkens im Kontext von politischen Konflikten Pierre Savy: Politisation du conflit, politisation par le conflit et participation au politique dans l'Occident des XIIIe-XVe sièles, in: La politisation. Conflits et construction du politique depuis le Moyen Age, hg. von Laurent Bourquin und Philippe Hamon, Rennes 2010 (Histoire), S. 21-38, bes. S. 35. Zum Zusammenhang von Infallibilität und Souveränität Brian Tierney: Origins of Papal Infallibility 1150-1350. A Study on the Concepts of Infallibility, Sovereignty and Tradition

des Ringens um Vorrang zwischen den beiden Universalgewalten, Papst und Kaiser, den Gegenentwurf einer »obersten Gewalt des Fürsten« (»suprema potestas principis«), wie sie vor allem im 14. Jahrhundert von dem Rechtsgelehrten Baldus de Ubaldis vorgetragen und auf den Kaiser bezogen wurde.[45] Grundsätzlich ließ sich diese Vorstellung aber auch auf jeden König anwenden, der die Einwirkung fremder Autorität auf sein eigenes Reich zurückzuweisen vermochte. Damit war ein zentrales Thema für die weitere Entwicklung der politischen Theorie benannt, der Rangstreit zwischen geistlicher und weltlicher Universalmacht um die Vorrangstellung.[46]

Der wissenschaftliche Diskurs schon des 12. und 13. Jahrhunderts, besonders an den Universitäten Paris und Oxford, ging noch einen weiteren Weg. Er folgte der zeitgleich aufkommenden Reflexion über das Verhältnis von Notwendigkeit (»necessitas«) und Kontingenz (»contingentia«). Es ging darum, ob göttliches und menschliches Handeln vorbestimmt (und damit eingeschränkt) sei oder Freiräume für intentionale Gestaltung lasse. Deshalb führte das Nachdenken über Notwendigkeit und Kontingenz auch zu einer weitergehenden Reflexion über den freien Willen (»liberum arbitrium«), sowohl des Schöpfergottes als auch eines Menschen.[47] Zunächst blieb auch diese Diskussion theologisch dominiert.

Bald entstand daraus aber die Frage, wie jemand überhaupt handeln könne, wenn in einer aktuellen Situation keine Verfahrensregel bestehe, aber dennoch gehandelt und entschieden werden müsse. Hierzu wurde auf den Lehrsatz »die Notwendigkeit folgt keinem Gesetz« (»necessitas non habet legem«) zurückgegriffen.[48] Erstmals im 8. Jahrhundert formu-

in the Middle Ages, Leiden 1972 (Studies in the History of Christian Thought, 6), bes. S. 45-57, S. 82-92. Vgl. zur politischen Konnotation der scholastischen Theologie Thomas d'Aquin: Penser le politique, bearb. von Michel Nodé-Langlois, Paris 2015, S. 65-69.

45 Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 96 f. Zur Etymologie des Souveränitätsbegriffs aus antiker und mittelalterlicher Tradition Matos: Zum normativen Begriff (Anm. 2), S. 60-63. Mit der Unterscheidung von »suprema voluntas« als immaterieller und »suprema potestas« als materieller Gewalt, S. 64. Wilks: The Problem of Sovereignity (Anm. 44), S. 151-183. Vgl. Jürgen Miethke: Einheit als Aufgabe. Momente der Integration in der politischen Theorie der Scholastik, in: Fragen der Integration im mittelalterlichen Europa, hg. von Werner Maleczek, Ostfildern 2005 (Vorträge und Forschungen, 63), S. 241-272.

46 Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 94-96.

47 Ebd., S. 93.

48 Vgl. Franck Roumy: L'origine et la diffusion de l'adage canonique »Necessitas non habet legem« (VIIIe-XIIIe s.), in: Medieval Church Law and the Origins of the Western Legal Tradition, hg. von Wolfgang P. Müller und Mary E. Sommer, Washington 2006, S. 301-319.

liert, war er seit dem 11. Jahrhundert in das kanonische (nicht hingegen das römische) Recht übernommen worden und galt seither als kanonistische Rechtsformel.[49] In der Zeit des Schismas und der ökumenischen Konzilien des frühen 15. Jahrhunderts wurde daraus ein kirchenpolitisches Argument des Konziliarismus, um notwendige, aber formal nicht legitime Handlungen zu realisieren (etwa ein Konzil gegen die Weigerung des Papstes durchzuführen).

Im 15. Jahrhundert fand die Formel »necessitas non habet legem« und mit ihr der »necessitas«-Begriff in den Schriften der Konzilsgelehrten Pierre d'Ailly und Jean Gerson oder Nikolaus von Kues und Johannes von Ragusa Anwendung auf kirchen- und herrschaftspolitische Handlungsfelder.[50] Umstritten blieb, ob die Legalität einer situativ notwendigen Entscheidung (»necessitas«) ohne vorgängige Rechtsgrundlage (»lex«) allein durch faktischen Vollzug erfolgen könne oder einer autoritativen Legitimation bedürfe.[51] Dahinter stand die grundsätzliche Frage: Wer sollte berechtigt sein, aus eigener Autorität politische Entscheidungen zu treffen, und sollte diese Entscheidungsvollmacht allein einer Person als Amtsinhaber zustehen (dem Papst) oder auch einem Kollektiv (dem Konzil)?[52]

Jahrhundertelang hatten die Päpste sich bei Konflikten zwischen Herrschern als unparteiische Vermittler (»mediator«) oder gar als übergeordnete Schiedsrichter (»arbiter«, »arbitrator«) zur Geltung zu bringen versucht. Der Begriff eines Schiedsrichters markierte dessen ungebundene (»arbitrarius«) Entscheidungsgewalt.[53] Notwendig war mit schiedsrichterlichen Entscheidungen aber ein Eingriff in die Hoheit der Streitparteien gegeben. Weltliche Streitparteien mochten daher zumeist dem Papst nicht die Rolle eines Schiedsrichters zugestehen.

In der praktischen Umsetzung hing jede Vermittlungspolitik und Schlichtungstätigkeit von der Akzeptanz des Vermittlers oder Schieds-

49 Thomas Woelki: Lodovico Pontano (ca. 1409-1439). Eine Juristenkarriere an Universität, Fürstenhof, Kurie und Konzil, Leiden 2011 (Education and Society in the Middle Ages and Renaissance, 38), S. 407 f.

50 Ebd., S. 408 f.

51 Ebd.

52 Vgl. Miruna Tataru-Cazaban: La Bible dans la cité. Vision politique et consentement du peuple chez Jean de Paris, in: Studia politica. Romanian Political Sciences Review 6, 2016, S. 535-562. Zur strittigen Frage, ob das Konzil auch ohne Mitwirkung des Papstes souverän sein könne, S. 558.

53 Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 99 f. Vgl. Jean-Marie Moeglin und Stéphane Péquignot: Diplomatie et »relations internationales« au Moyen Âge (IXe-XVe siècle), Paris 2017 (Nouvelle Clio), S. 695-718. Martin Kintzinger: Mediatio und Superioritas (Anm. 14), S. 163 f.

richters durch die Streitparteien ab. Die Durchsetzung des königlichen Superioritätsanspruchs im Inneren erforderte, dass die Fürsten dem König die Rolle eines »arbiter« zugestanden. Während des Bürgerkriegs in Frankreich zwischen Bourguignons und Armagnacs von 1407 bis 1435 vermochte der bis 1422 regierende König Karl VI. aufgrund eigener, persönlicher Schwäche nicht in dieser Rolle zu handeln. Boris Bove erklärt an diesem Bespiel, dass die königliche Superiorität »devait être incarnée et […] elle ne pouvait être reportée sur un autre homme ou sur des institutions«.[54]

Weiterhin blieb Königsherrschaft im Spätmittelalter personale Herrschaft. An dem exzeptionellen Fall des Herzogtums Burgund zwischen den Fürstenmorden von 1407 an Ludwig von Orléans und, als Racheakt dafür, an Johann von Burgund 1419 lässt sich aber für denselben Handlungskontext zeigen, dass die Akzeptanz oder Verweigerung des Anspruchs auf königliche Superiorität bereits ein Instrument des politischen Machtkampfes sein konnte.[55]

Im Friedensvertrag von Arras 1435 wurde besiegelt, dass das Herzogtum Burgund seine seit 1420 bestehende Allianz mit der englischen Krone aufgeben und wieder auf die Seite des französischen Königs treten sollte. Ungewöhnlich komplexe Verhandlungen waren vorausgegangen, weil das Verhältnis zwischen König Karl VII. und Herzog Philipp durch die Ermordung von dessen Vater 1419 schwer belastet war, denn Karl stand als damaliger Dauphin im begründeten Verdacht, der Auftraggeber gewesen zu sein. Die lehnrechtliche Unterordnung des Herzogs unter den König, wie sie grundsätzlich vorausgesetzt werden konnte, war unter diesen Umständen mit den zeitgenössischen Ehrvorstellungen nicht vereinbar.

Daher wurde im Vertrag von Arras ausdrücklich festgehalten, dass der Herzog zu seinen Lebzeiten »sera et domoura exempt, de sa personne, en tous cas, de subjeccion, hommage, ressor, souveraineté et autres du roy«.[56] Für seine Nachfolger sollte diese Freistellung nicht mehr gelten, und auch Philipp der Gute war nur im persönlichen Verhältnis zu Karl VII.

54 Bove: 1328 (Anm. 31), S. 271-273, das Zitat S. 271; Bove spricht hier von »la souveraineté«.

55 Zum Hintergrund vgl. Philippe Contamine: Charles VII. Une vie, une politique, Paris 2017, S. 52-58.

56 Werner Paravicini: Einen neuen Staat verhindern. Frankreich und Burgund im 15. Jahrhundert, in: Karl der Kühne von Burgund. Fürst zwischen europäischem Adel und der Eidgenossenschaft, hg. von Klaus Oschema und Rainer C. Schwinges, Zürich 2010, S. 23-40; hier S. 25-27, das Zitat S. 27; Nicolas Offenstadt: Guerre civile et espace public à la fin du Moyen Âge. La lutte contre des Armagnacs et des Bourguignons, in: La politisation (Anm. 44), S. 111-129.

von der Pflicht zur Unterordnung befreit, nicht auch gegenüber dessen Nachfolgern. Dennoch sollte er König Karl als »mon souverain seigneur« adressieren.[57] Mit der so bezeichneten »souveraineté« ist die Superiorität des Königs als Oberlehnsherr in seinem Reich bezeichnet. Aus dem lehnrechtlichen Hintergrund erklärt sich die ungewöhnliche Konstruktion, wonach der Herzog ad personam von der Gefolgschaftspflicht gegenüber dem König ausgenommen war, sein Herzogtum aber weiterhin als Lehen der Krone galt.[58]

Ungeachtet des Vertrags von Arras verweigerte der Nachfolger Philipps, Karl der Kühne, als neuer Herzog von Burgund 1467 in seinem ersten Schreiben an den König, Ludwig XI., dessen Anrede als »souverain seigneur«. Er wählt stattdessen die Formulierung »mon très redoubté seigneur« und vermied auch ansonsten jeden Anschein einer lehnrechtlichen Unterordung.[59] 1470 ließ Ludwig XI. bekanntgeben, Herzog Karl habe sich als sein »vassal, justiciable et subject« gegen die königliche »souveraineté« vergangen.[60] Nochmals fünf Jahre später begann Karl, sich selbst als »souverain seigneur« auszuweisen, womit nicht nur seine Position innerhalb der eigenen Territorien bezeichnet, sondern auch ein Affront gegen die Superiorität des Königs in dessen Reich beabsichtigt war.[61]

5. Superiorität und Ius gentium

In der modernen Rechtstheorie ist aus dem Diktum »necessitas non habet legem« die Vorstellung des Ausnahmezustandes abgeleitet worden. In der Staatsrechtslehre wurde die Souveränität staatlicher Akteure damit erklärt, dass sie über den Ausnahmezustand verfügen könnten. So formulierte es erstmals Carl Schmitt in seinem als *Politische Theologie* überschriebenen Werk 1922.[62]

57 Philippe Contamine: Charles VII. Une vie, une politique, Paris 2017, S. 222 f.

58 Paravicini: Staat (Anm. 56), S. 27 f.

59 Ebd., S. 30 f.

60 Ebd., S. 31. Paravicini sieht Karl den Kühnen durch seine Politik der offenen Negation lehnrechtlicher Unterordnung gegenüber der Krone auf dem »Weg in die vollständige Souveränität«.

61 Ebd., S. 32.

62 Carl Schmitt: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 11. Aufl. 1922, Berlin 2011, bes. S. 13-21; Magnus Striet: Domestizierung Gottes. Eine andere Lesart neuzeitlicher Theodizee, in: Domestizierung der Gotteswillkür. Zu Hans Blumenbergs anderer Lesart neuzeitlicher Theodizee, in: Die Bindung Isaaks. Stimme, Schrift, Bild, hg. von Helmut Hoping u. a., Paderborn u. a. 2009, S. 213-

Diese Deutung geht tatsächlich auf die Vormoderne zurück.[63] Sie entstand aber erst in der frühneuzeitlichen politischen Theorie, in der »gelöst von der Person des Monarchen, der Souverän zur Quelle des öffentlichen Rechts wurde«.[64] Im späten Mittelalter hingegen verwiesen das Rechtsverständnis und die politische Theorie (wie hier eingangs erklärt) königliche Herrschaft immer auf die Beachtung des Rechts und auf den Konsens mit den Ständen.[65] Im 15. Jahrhundert wurde neben der kirchenrechtlichen zunehmend auch eine römischrechtliche Deutung des Satzes »necessitas non habet legem« vorgetragen.[66] Sie verwies weiterhin darauf, dass die damit freigesetzte Entscheidungshoheit autoritativ legitimiert sein müsse, also nicht willkürlich sein dürfe. Aus dem theoretischen Diskurs über »necessitas« und »contingentia« ließ sich außerdem ableiten, dass die Freisetzung kontingenten Handelns zwar aus einer Situation fehlender normativer Ordnung (»necessitas«) folgen könne, nicht aber in deren Bruch begründet sein dürfe.[67]

Das Nachdenken über die Genese und Form einer dem Handeln vorgegebenen Normativität lenkte in der spätmittelalterlichen scholastischen Wissenschaft, insbesondere in der Legistik, den Blick von den inneren Verhältnissen in den Reichen nach außen, auf Kommunikation und Konflikt zwischen den Reichen. Die Annahme einer dafür maßgeblichen, also international oder universal anerkannten Normativität war im Horizont der Zeit nicht ohne weiteres zu begründen. Baldus de Ubaldis wählte dafür im 14. Jahrhundert die Erklärung, eine derartige

224; hier S. 215. Rebekka A. Klein: Depotenzierung der Souveränität. Religion und politische Ideologie bei Claude Lefort, Slavoj Žižek und Karl Barth. 2016 (digitale Publikation: https://www.researchgate.net/publication/296031959_Depotenzierung_der_Souveranitat_Religion_und_politische_Ideologie_bei_Claude_Lefort_Slavoj_Zizek_und_Karl_Barth/citation/download, letzter Zugriff 7. 3. 2022). Vgl. die philosophische Reflexion bei François Proust: Feu de la souveraineté, Paris 2014, S. 84, und Christoph Menke: Kritik der Rechte, Berlin 2015, S. 127-130.

63 Mit Bezug auf die kanonistischen Vorlagen Giorgio Agamben: Ausnahmezustand. Homo sacer II.1 (italien. Originalausgabe 2003, dt. Übers.) Frankfurt a. M. 2004, S. 33-35. Dazu Sturges: Introduction (Anm. 3), S. XII f.

64 Spector: No Demos (Anm. 3), S. 189: »distingué de la personne du monarque, le souverain devient […] la source du droit publique«.

65 Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 98-101; Gaines Post: Sovereignty and its Limitations in the Middle Ages (1150-1350) (XIII International Congress of Historical Sciences, Moscow, August 16-23, 1970), Moskau 1970, [Separatdruck] S. 2-5.

66 Woelki: Pontano (Anm. 49), S. 407 f.

67 Künftig: Martin Kintzinger: Umgehen mit dem Unerwarteten. Necessitas und Contingentia als Denkmodell der Scholastik, in: Resilienz und Scheitern, hg. von Martin Endreß (im Erscheinen).

Normativität sei, »was aus der Vernunft und dem Verstand der Völker hervorgehe« (»quod procedit a ratione et intellectu gentium«) und sei daher als »Recht der Völker« (»ius gentium«) zu bezeichnen.[68]

Baldus führte weiter aus: »Das Recht der Völker ist, was alle Völker gleichermaßen anwenden, was immer gut und gleich ist und ohne das die Menschen nicht leben können« (»ius gentium est quod […] omnes gentes quasi pereque utuntur, quod semper et bonum et equum, et sine quo homines non possunt vivere«).[69] In der Unbestimmtheit der Formulierung lag ihre Stärke, denn sie erlaubte die pragmatische Anpassung an situative Herausforderungen. Die Definition des Baldus sollte kein Theoriegebäude sein, sondern zur praktischen Lösung eines Problems beitragen: der Identifikation eines allen Herrschaften und Reichen übergeordneten und verbindend gemeinsamen normativen Rahmens für die internationale diplomatische Praxis.[70]

Theologische Normen schieden hierfür aus, weil sie als Ausdruck kirchlicher Dominanz hätten verstanden werden können. Römischrechtliche Vorgaben wären dem Verdacht der Parteilichkeit kaiserlicher Legisten ausgesetzt gewesen. Ein in der Diktion rechtsgewohnheitlicher Ausdruck für den allgemeinen Usus erlaubte hingegen, jeden Verdacht von Einseitigkeit zu vermeiden.[71]

Für das Mittelalter kann selbstverständlich noch nicht von einem definierten Völkerrecht gesprochen werden, wie es seit dem 17. Jahrhundert bekannt ist.[72] Daher hat sich die Forschung mit der Bewertung von Konzeptualisierungen eines übergreifenden, universal oder »international« gedachten Rechts im späten Mittelalter schwergetan, zwischen dem antik-römischen und dem frühneuzeitlichen Ius gentium.[73]

68 Baldus de Ubaldis über die Beziehungen zwischen unabhängigen Herrschern, in: Fontes Historiae Iuris Gentium. Quellen zur Geschichte des Völkerrechts, Bd. 1: 1380 v. Chr.-1493, hg. von Wilhelm Grewe, Berlin u. a. 1995, D VI, S. 445.

69 Baldus de Ubaldis über die Beziehungen (Anm. 68), S. 445; Christian Vogel: Zur Rolle der Beherrschten in der mittelalterlichen Herrschaftslegitimation, Düsseldorf 2011 (Studia Humaniora, 45), S. 203.

70 Kintzinger: Superioritas (Anm. 11), S. 375 f.

71 Zur Deutung der Consuetudo als »Gewohnheit aller Königreiche« vgl. Friedrich August Freiherr von der Heydte: Die Geburtsstunde des souveränen Staates. Ein Beitrag zur Geschichte des Völkerrechts, der allgemeinen Staatslehre und des politischen Denkens, Regensburg 1952, S. 135-140. Zur Rechtsbedeutung des seit dem 12. Jahrhundert verwendeten Begriffes der Consuetudo: Hélène Couderc-Barraud: La violence, l'ordre et la paix. Résoudre les conflits en Gascogne du XIe au début du XIIIe siècle, Toulouse 2008 (Tempus), S. 331-336.

72 Moeglin und Péquignot: Diplomatie (Anm. 53), S. 749.

73 Vgl. schon Carl Schmitt: Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum, 11. Aufl. 1950, Berlin 2011.

Die legistische Definition des Ius gentium seit dem 14. Jahrhundert und noch in der Spätscholastik im Übergang zum 16. Jahrhundert sollte für die internationale politische Kommunikation eine Normvorstellung beschreiben. Es blieb aber strittig, ob ein derartiges Recht als positives Recht gelten könne, da es sich von einem Ius positivum gerade dadurch unterschied, dass es nicht durch menschliche Satzung zustande gekommen und also auch nicht durch sie zu verändern war. In seiner Genese stand das Konzept des Ius gentium daher demjenigen eines Ius naturale nahe, das Wilhelm von Ockham, ebenfalls im 14. Jahrhundert, als »allen Nationen gemeinsam« (»commune omnium nationum«) beschrieb, ein universales, allen Menschen gleichermaßen gegebenes Recht.[74] Niemand konnte daraus einen Anspruch auf Vorrang gegenüber anderen ableiten.

Auf dieser Grundlage war es möglich, Kontakte und Begegnungen zwischen Fürsten zu realisieren, die einander im Moment der Begegnung als ranggleich gelten sollten. Hierfür konnte mithilfe der Fiktion eines neutralen Ortes für die Begegnung (etwa auf einem Fluss oder einer Brücke) gesorgt werden.[75] Jeder der beteiligten Fürsten musste den anderen denselben Rang zugestehen, die er selbst für sich in Anspruch nahm, und alle Beteiligten konnten ihren so abgestimmten Status vor der beteiligten Öffentlichkeit sichtbar inszenieren.

Entscheidend war dabei nicht eine gefolgschaftliche Anerkennung im Inneren der Reiche und nicht einmal die rangmäßige Gleichheit der Fürsten im Außenverhältnis. Die Betonung lag darauf, dass keiner der Herrscher den Vorrang eines anderen anerkennen sollte. Lupold von Bebenburg hatte es wenig früher als Baldus so formuliert: Es gebe eine »Rechtsgewohnheit aller Königreiche im Westen« (»consuetudo omnium regum occidentalium«), nach der »alle westlichen Könige keines anderen Superiorität in zeitlichen Dingen anerkennen« (»omnes reges occidenta-

74 Künftig dazu Martin Kintzinger: Der Diskurs der Intellektuellen und die Entstehung des Völkerrechts, in: Strukturbildungen in langfristigen Konflikten des Spätmittelalters. 1250-1500, hg. von Klara Hübner und Pavel Soukup (Zeitschrift für Historische Forschung, Beihefte). Vgl. Anne Eusterschulte: Lex libertatis und ius naturale. Freiheitsgesetz und Naturrechtslehre bei Wilhelm von Ockham, in: Das Gesetz – The Law – La Loi, hg. von Andreas Speer, Berlin und Boston 2014 (Miscellanea Mediaevalia, 38), S. 399-423; hier S. 405, 408.

75 Vgl. Martin Kintzinger: Der neutrale Ort. Konstruktion einer diplomatischen Realität. Ein methodisches Experiment, in: Faktum und Konstrukt. Politische Grenzen im europäischen Mittelalter: Verdichtung – Symbolisierung – Reflexion, hg. von Nils Bock, Georg Jostkleigrewe und Bastian Walter, Münster 2011, S. 111-138.

les non recognuscunt aliquem superiorem in temporalibus«).[76] Gemeint war damit, dass keiner der Könige das Recht haben solle, in die Belange eines anderen Reiches einzugreifen. Im Umkehrschluss bedeutete dies, dass jeder Herrscher notwendig selbst Superioritas besitze im eigenen Reich, nicht allerdings gegenüber anderen Fürsten in deren Reichen.[77]

Keine Einwirkung Dritter im eigenen Hoheitsbereich zu dulden (das Interventionsverbot), gilt heute als Ausdruck staatlicher Souveränität. Auch Bodin griff im 16. Jahrhundert noch auf diese argumentative Grundlage zurück in seiner Erklärung eines absoluten Herrschaftsanspruchs: »Denn jener ist vollständig souverän, der nichts für größer als sich selbst anerkennt außer Gott« (»car celuy est absolument souverain, qui ne recognoist rien plus grand que soy apres Dieu«), respektive »wir sagen, dass jener die Rechte eines Herrschers habe, der nach dem unsterblichen Gott niemandem untertan ist« (»Diximus iura maiestatis eum habere, qui post Deum immortalem subditus sit nemini«).[78] In seiner machtpolitischen Konsequenz ging Bodin weit über die mittelalterliche Konzeption hinaus, bei analoger Argumentation hinsichtlich des Interventionsverbots. In der finalen theologischen Rahmung blieb er allerdings auffällig hinter den in der Scholastik des Spätmittelalters vorgelegten Ansätzen zurück, die nicht mit einer höchsten göttlichen Autorität, sondern mit dem Gemeingut einer Rechtspraxis der Völker argumentierten.

Als Begründer der von Baldus bekannten Definition des Ius gentium hat der Dekretist Magister Rufinus zu gelten, der im 12. Jahrhundert an der Bologneser Rechtsschule wirkte, in der heutigen Wahrnehmung aber häufig hinter seinen legistischen Rezipienten übersehen wird. Er formulierte die von Baldus später wieder verwendete Formulierung zur Definition des Ius gentium fast wortgleich.[79]

76 Lupold von Bebenburg: Tractatus de iuribus regni et imperii romanorum, in: Politische Schriften des Lupold von Bebenburg, hg. von Jürgen Miethke und Christoph Flüeler, Hannover 2004 (MGH Staatsschriften des späteren Mittelalters, 4), cap. 8, S. 315, Zeile 5-7, das Zitat Zeile 6 f.; auch S. 312, Zeile 6 f., 20 f. Dazu, mit Belegen aus der mittelalterlichen Literatur in England, Manion: Sovereign Recognition (Anm. 2), S. 72-76. Grundlegend für die rechtsgelehrte Traktatliteratur zum Thema der königlichen Souveränität: Walther: Imperiales Königtum (Anm. 20), S. 65-111.

77 Lupold von Bebenburg: Tractatus (Anm. 76), S. 311, Zeile 17-19, mit der Angabe »pro suo superiore«, Zeile 18.

78 Zitiert nach Quaritsch: Art. Souveränität (Anm. 35).

79 Die Summa decretorum des Magister Rufinus, hg. von Heinrich Singer, Paderborn 1902: Summa decretorum Magistri Rufini, Praefatio S. 4: »…que quidem ius gentium appellantur, eo quod illis omnes pene gentes utantur …«.

Vermutlich über die Rezeption des Rufinus, jedenfalls noch vor Baldus, prägte im 13. Jahrhundert der burgundische Legist Jean de Blanot das später vielfach übernommene und an aktuelle Herausforderungen angepasste Bild des »Königs, der Kaiser ist in seinem Reich« (»rex imperator in regno suo«).[80] Er schrieb dem französischen König eine imperiale Superiorität zu, die in seinem Königreich gelten sollte, und erklärte sie ebenfalls mit der Vorform des Interventionsverbotes: »Der König von Frankreich ist Kaiser in seinem Reich, denn er erkennt keinen Höheren in weltlichen Dingen an« (»le roi de France est empereur dans son royaume, car il ne reconnaît pas de supérieur en matière temporelle«).[81] Für die Politik des englischen Königs gegenüber Schottland wurden zeitgleich fast identisch die Rechtsformeln »der König erkennt [niemand Höheren in seinem Reich] an« (»rex non recognoscit«) sowie »der König ist Kaiser« (»rex est imperator«) angewandt und an der höchstinstanzlichen Vorstellung einer »letzten Instanz« (»last resort«) gearbeitet.[82] In Frankreich wurde im letzten Drittel des 14. Jahrhunderts in der französischen Version des »Gartentraums« (»somnium viridarii«), dem »songe du vergier«, noch »souveraineté« und »ressort« synonym verwendet.[83] Die Definition der höchstrangigen Autorität des Königs im eigenen Reich als »superioritatem non recognoscere« war in Frankreich seit Jean de Blanot auch in der volkssprachlichen Version bekannt, weil die königliche Sprachpolitik die Etablierung des Französischen als Dominanzsprache gerade auch in der Rechtspraxis durchsetzte.[84]

Eines der eindrücklichsten Zeugnisse für den Übergang der theologisch-kirchenpolitischen zur herrschaftstheoretischen Deutung königlicher Superiorität entstand ebenfalls im 13. Jahrhundert. Guillaume Durand (Durandus von Mende), ein Verfechter der höchstrangigen Stellung des Königs von Frankreich, verfasste mit der »Darstellung der

80 Vgl. Walther: Imperiales Königtum (Anm. 20), S. 88; Heydte: Geburtsstunde (Anm. 71), S. 82-101.

81 Jean de Blanot: Tractatus super feudis et homagiis XII, zitiert nach: Wilhelm Kölmel: Regimen christianum. Weg und Ergebnisse des Gewaltenverhältnisses und des Gewaltenverständnisses (8.-14. Jahrhundert), Berlin 1970, S. 155, Anm. 348. Zur gewandelten Semantik des Begriffs der Superioritas: Maissen: Souveräner Gesetzgeber (Anm. 35), S. 98 f.

82 Die Zitate nach Manion: Sovereign Recognition (Anm. 2), S. 74. Zur vernakularen literarischen Popularisierung, Sharon D. King: The Fart. An anonymous 15th-century French Farce, in: Law and Sovereignty (Anm. 2), S. 93-114.

83 Quaritsch: Souveränität (Anm. 35), S. 24.

84 Martin Kintzinger: Latein als Herrschaftssprache im westeuropäischen Mittelalter. Dominanz und Konkurrenz der Sprachkulturen, in: Handbuch Wissen und Recht, hg. von Ino Augsberg, Folke Schuppert und Peter Weingart, Baden-Baden 2022 (Interdisziplinäre Studien zur Wissensgesellschaft, 2), S. 363-390.

göttlichen Offizien« (»Rationale divinorum officiorum«) ein vielfach rezipiertes Kommentarwerk zur liturgischen Praxis.[85] Es wurde später ins Französische übersetzt. Jean Golein, einer der einflussreichsten Gelehrten am Hof König Karls V. von Frankreich und maßgeblicher Übersetzer lateinischer Werke zur persönlichen Verwendung für den König, übertrug das Werk im letzten Drittel des 14. Jahrhunderts in die höfische Version des Französischen.[86] Wie andere Übersetzungswerke in der Bibliothek des Königs war das »Racional des divins offices« nicht nur eine sprachliche Übertragung, sondern eine zugleich erklärende Version mit Ergänzungen und Auslassungen sowie zahlreichen lateinischen Zitaten im französischen Text.[87]

In verschiedenen Wendungen wird zur Erläuterung der Elemente der lateinischen Messe das Wortfeld »souverain – souverain evesque – Dieu souverain«, auch »souverain seigneur«, zur Bezeichnung des Schöpfergottes oder Jesu Christi verwendet.[88] Die Dedikation des Buches an den König nennt diesen in gleicher Wendung als »souverain seigneur« und hebt hervor, er sei ein »souverain catholique«.[89] Diese Wendung ist in der Vorlage des Durand nicht enthalten. Dort fehlt ebenfalls, im Friedensgruß an das Volk, die von Golein inserierte »Verkündigung des Höchsten: Friede den Menschen auf Erden« (»salutacion souveraine Et in terra pax hominibus«).[90]

Dabei mag eine politische Implikation und ein Appell an den königlichen Adressaten durch den Übersetzer mitgedacht worden sein. Sicher vorauszusetzen ist sie dort, wo im abschließenden Gebet »Rubrik: von

85 Walther: Imperiales Königtum (Anm. 20), S. 87 f.; Heydte: Geburtsstunde (Anm. 71), S. 92.

86 Jean Golein: Le Racional des divins offices de Guillaume Durand, Livre IV, hg. von Charles Bruckner und Pierre Demarolle, Genf 2010 (Publications romanes et françaises, 250). Vgl. Marc Bloch: Die wundertätigen Könige (franz. Original 1983, dt. Übers.) München 1993, S. 502-513 (Vierter Anhang: Analyse und Auszüge des Weihetraktats Jean Goleins).

87 Vgl. Stefan Geyer: Die Unterwerfung der Zeichen. Zur »Konstitution« von Herrschaftsrecht durch das Krönungszeremoniell im späten Mittelalter am Beispiel der Krönung in den Königreichen Aragon und Frankreich, Zürich 2020 (Medienwandel – Medienwechsel – Medienwissen, 38), S. 108-113.

88 Golein: Le Racional (Anm. 86), I, 5, S. 260; XXXVI, 3, S. 465; XXXIII, 4, S. 446; LIX, 4: 29, S. 650: »Dieu le souverain seigneur«; auch XXXIII, 6, S. 450: die »souverain jerarchie« der Engel. Vgl. Quaritsch: Souveränität (Anm. 35), S. 14 f., zu einem tendenziell weiteren semantischen Feld der Verwendung von *souverain*.

89 Golein: Le Racional (Anm. 86), XXXVI, 1, S. 456; anders 2, S. 458: »le souverain prestre de l'ancienne loy«. Eine personale Zuordnung zu einer Figuration der Hebräischen Bibel erfolgt an dieser Stelle nicht. Vgl. Geyer: Unterwerfung (Anm. 87), S. 267-269.

90 Golein: Le Racional (Anm. 86), XIV, 4: 38, S. 338.

der letzten Segnung« (»Rubriche: de la derreniere beneiçon«) die vage Semantik von »Vorgesetzten« (»prepositi«) für Personen in vorgeordneter Stellung als »souverains« übersetzt und mit einem Loyalitätsgebot für deren Gefolgschaft versehen wird: »damit die Untertanen den Herrschern helfen, indem sie deren Handlungen unterstützen« (»que les subgez sont aydans aux souverains en supportant leur fais«).[91]

In den theologischen wie den politischen Konnotationen steht »souverain« bei Golein immer für eine hierarchisch herausgehobene Geltungsstufe. Der Übergang von der göttlichen Souveränität zur königlichen Superiorität ist fließend gestaltet, weshalb der sakrale Charakter des liturgischen Weiheaktes bei der Königskrönung betont wird. Vermutlich auf Verlangen des Königs fügte Golein zudem der Übersetzung des »Racional« Durands den »Traktat von der [Königs]weihe« (»Traité du sacre«) an, einen herrschaftstheologischen Traktat zur Liturgie des Krönungsaktes, in dem unter anderem von den »Lilienblumen« (»fleurs de lys«), dem heraldischen Symbol für die Monarchie, als »höchstem königlichem Zeichen« (»le souverain enseigne royal«) die Rede ist.[92] Die politische Theologie wurde in Frankreich seit der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts programmatisch ausgestaltet.[93] Sie war auf die Sukzession in der Thronfolge, »aus dem Recht der Erben« (»iure hereditarium«), die Exklusivität der regierenden Dynastie und die Ausschließlichkeit von Thronansprüchen in agnatischer Linie festgelegt. Dafür konnte sie mit der zwischen theologisch-sakraler Dignität und herrschaftstheoretischer Umsetzung definierten Vorstellung einer Superiorität der Person des Königs konsequent argumentieren.[94]

Zusammenfassend lässt sich thesenartig festhalten, dass nach spätmittelalterlicher scholastischer Rechtslehre Herrschaftspraxis als Ausdruck von Superiorität zu verstehen und zu bezeichnen war. Bevor mit den Anfängen frühneuzeitlicher Staatslehren im 16. Jahrhundert der Begriff der »souveraineté« mit der Vorstellung des »princeps legibus solutus« und einer »puissance absolue« verbunden wurde, war im Begriffsapparat

91 Ebd., LIX, 4: 30, S. 650.

92 Ebd., S. 675-713, hier III, 9: 62, S. 711; eine Erwähnung der »souveraineté« der göttlichen Trinität ebd. Zum möglichen königlichen Auftrag Einleitung, S. 103, Anm. 247; dort auch zum *Traité de la puissance du pape, de celle de l'Empereur ou du roi* sowie dem *Discours sur l'oriflamme*, die Mitte des 14. Jahrhunderts von Raoul de Presles, dem Lehrer Jean Goleins und einem ebenfalls maßgeblichen Übersetzer am Hof Karls V. verfasst wurden. Zum *Traité du sacre* und dem *Livre du sacre*: Martin Kintzinger: Symbolique du sacre (Anm. 20); Geyer: Unterwerfung (Anm. 87), S. 109.

93 Boureau: La religion (Anm. 7) und Geyer: Unterwerfung (Anm. 87), S. 260-276.

94 Boureau: La religion (Anm. 7), S. 232-257, 259-282.

der spätmittelalterlichen Gelehrten zwar der lehnrechtlich legitimierte »seigneur souverain« bekannt, ansonsten aber nur die »superioritas«, die der König als »superior« innerhalb seines Reiches für sich reklamieren sollte, dessen Geltungsanspruch für andere er aber abzuweisen hatte, wollte er als »imperator in regno suo« gelten.

Die Rezeption der Souveränitätslehre im deutschen Sprachraum

Rechtslehre und -praxis

Guido Braun

1. Warum interessierten sich deutsche Juristen um 1600 für Jean Bodins Souveränitätsbegriff?

Der 2021 verstorbene deutsche Rechtshistoriker Michael Stolleis hat mit seinem Wissen über das Alte Reich die rechtsgeschichtliche Forschung beiderseits des Rheins bereichert, und seine Hauptwerke liegen im deutschen Original ebenso wie in französischer Übersetzung vor.[1] 1990 konstatiert er in einem seiner kleineren Aufsätze die Fruchtbarkeit der letzten Jahrzehnte des 16. Jahrhunderts für die Entwicklung der terminologischen Grundlagen moderner Staatsvorstellungen: »So fällt im späten 16. Jahrhundert auf, dass innerhalb von zwanzig Jahren – 1570 bis 1590 – drei neue Worte populär werden, in denen die Essentialia des modernen Staatsdenkens enthalten sind«.[2] Neben der Staatsräson (*ragion di Stato*) und den Grund- oder Fundamentalgesetzen (*lois fondamentales*) sei hier als drittes zentrales Wort das zwar auf älteren Ursprüngen basierende, aber sich doch (nach Stolleis) gerade »in diesen Jahren etablier[ende]« Konzept der Souveränität zu nennen. Der französische Jurist Jean Bodin, so Stolleis,

1 Für unsere Thematik vor allem von Interesse: Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. I: Reichspublizistik und Policeywissenschaft 1600-1800, München 1988; Michael Stolleis: Histoire du droit public en Allemagne. La théorie du droit public impérial et la science de la police 1600-1800, traduit de l'allemand [1988] par Michel Senellart, Paris 1998 (Fondements de la politique); Michael Stolleis: Introduction à l'histoire du droit public en Allemagne, XVIe-XXIe siècle, traduction d'Aurore Gaillet, Paris 2018 (Histoire du droit, 4).

2 Michael Stolleis: *Condere leges et interpretari*. Gesetzgebungsmacht und Staatsbildung in der frühen Neuzeit, in: ders.: Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit. Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts, Frankfurt a. M. 1990 (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 878), S. 167-196. Unter den deutschsprachigen Aufsätzen des Verfassers ferner grundlegend: Michael Stolleis: Die Idee des souveränen Staates, in: Entstehen und Wandel verfassungsrechtlichen Denkens. Tagung der Vereinigung für Verfassungsgeschichte in Hofgeismar vom 15.3.-17.3.1993, Redaktion Reinhard Mußgnug, Berlin 1996 (Beihefte zu »Der Staat«, Heft 11), S. 63-101 (mit Diskussionsbericht, S. 86-101).

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-005 | CC BY-SA 4.0

> ist insofern Schöpfer seiner neuzeitlichen Verwendung, als er die älteren Elemente der zentralen Gewalt in einen juristischen Gedankengang einfügt, das Wort auf einen bestimmten Inhalt festlegt und durchsetzt.[3]

Zwei der genannten drei Grundbegriffe waren französischen Ursprungs. Trotz der ökonomischen und sozialen Stabilisierung und der Blüte von Kultur und Wissenschaft unter Heinrich IV. (reg. 1589/93-1610) war Frankreich jedoch gegen Ende des 16. Jahrhunderts keineswegs ein politisch oder kulturell führendes Königreich im frühneuzeitlichen Europa. Es stand damals im Zeichen der »Hugenottenkriege«, einer dichten Abfolge von acht militärischen Konflikten und kürzeren Zwischenkriegszeiten. Sie dauerten 36 Jahre, von dem 1562 von Katholiken an den Hugenotten im nordostfranzösischen Wassy verübten Massaker bis zur Beilegung des Bürgerkrieges sowie des mit ihm verwobenen französisch-spanischen Krieges auf der Grundlage des Edikts von Nantes und des Friedensvertrages von Vervins 1598. Erst 1610, im Jahr des Mordes an Heinrich IV., erreichte die französische Agrarproduktion wieder ihr Vorkriegsniveau.[4] Die Gründe für die Hugenottenkriege lagen neben den konfessionellen Differenzen und einer gerade in der letzten Dekade durch den französisch-spanischen Krieg akzentuierten internationalen Dimension in weiteren Komponenten, hauptsächlich dynastische und klientelpolitische Fragen sowie die politische Partizipation (Konflikte um die politische Machtverteilung zwischen der Krone und dem Hochadel sowie innerhalb des Letzteren). Das Königtum wurde nicht nur durch die Hugenotten herausgefordert und damit auf der Ebene der politischen Theorie von den protestantischen Monarchomachen (Gegnern der absoluten Monarchie unter den calvinistischen Staatstheoretikern und Publizisten), sondern auch von konkurrierenden Adelsfaktionen beider Konfessionen, namentlich von intransigenten Katholiken und nicht zuletzt von politischen Machtkämpfen bis in den innersten Kern der königlichen Familie.

In diese aufgewühlte innenpolitische Situation hinein wurde das damals wie heute modern erscheinende Souveränitätskonzept Bodins geboren.[5] Seine Definition des Begriffes war zweifellos eine Antwort auf

3 Zitate nach Stolleis: *Condere leges* (Anm. 2), S. 183 f.

4 Zu den kulturellen und wirtschaftsgeschichtlichen Folgen der Hugenottenkriege sowie der Blütezeit unter Heinrich IV. vgl. die mehrere Generationen französischer Studierender prägende Handbuchdarstellung von Jean Meyer: La France moderne, de 1515 à 1789, Paris 1985 (Histoire de France, Bd. III; benutzt in der Taschenbuchausgabe Paris *sine anno*, Le Livre de poche, 2939).

5 Vgl. zum frühneuzeitlichen Souveränitätsbegriff und namentlich zur Begriffsprä-

die Herausforderungen, die der Bürgerkrieg an das französische Königtum stellte.[6]

Diese Umstände sind keineswegs nebensächlich. Dasselbe gilt für die analoge politische Instabilität im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation der Zeit um 1600, in dem ebenfalls um politische Partizipation zwischen monarchischer und ständischer Gewalt gerungen wurde, und zwar auf mehreren Ebenen komplexer, teils miteinander verschränkter, teils entgegengesetzter Staatsbildungsprozesse.[7] Das liefert die Erklärung für die Begierde, mit der das Konzept dort – trotz der fundamentalen strukturellen Unterschiede zwischen dem Reich und dem Königreich Frankreich – aufgegriffen wurde.

Um 1600 zeigte sich das Reich als ein um die deutschsprachigen Kernlande gelagerter, supranationaler Lehens-, Friedens- und Rechtsverband mit einem für gewöhnlich aus der Habsburgerdynastie gewählten Kaiser an der Spitze und im 16. Jahrhundert ausgebildeten zentralen Reichs-

gung durch Bodin aus der reichen Forschungsliteratur (unter besonderer Berücksichtigung deutscher Forschungsbeiträge) Robert Derathé: La place de Jean Bodin dans l'histoire des théories de la souveraineté, in: Jean Bodin. Verhandlungen der internationalen Bodin Tagung in München, hg. von Horst Denzer, München 1973 (Münchener Studien zur Politik, 18), S. 245-260; aus der englischsprachigen Forschung stellvertretend für andere die beiden wichtigen Studien von Quentin Skinner: The Foundations of Modern Political Thought, 2 Bde., Cambridge u. a. 1978, zu Bodin besonders Bd. 2, S. 284-301 und 352-358, sowie von F[rancis] H[arry] Hinsley: Sovereignty, 2. Aufl. Cambridge u. a. 1986, darin zur Souveränitätslehre Bodins S. 120-125 und passim (vgl. Index s. v. »Bodin, Jean«, S. 243). Einen hervorragenden Überblick bieten ferner die Lexikonartikel von Diethelm Klippel: Art. Staat und Souveränität VI-VIII, in: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, hg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Bd. 6, 1990, S. 98-128; Diethelm Klippel: Souveränität, in: Enzyklopädie der Neuzeit, hg. von Friedrich Jaeger, Bd. 12, Stuttgart u. a. 2010, Sp. 212-218.

6 Dieser Kontext führte bei Bodin zu einer Relativierung des Souveränitätsprinzips durch seine Funktion, die einem konkreten politischen Zweck diente, der Rettung und Sicherung der französischen Monarchie; sehr überzeugend herausgearbeitet bei Jürgen Dennert: Ursprung und Begriff der Souveränität, Stuttgart 1964 (Sozialwissenschaftliche Studien. Schriftenreihe des Seminars für Sozialwissenschaften der Universität Hamburg, 7).

7 Vgl. zur Vorkriegszeit die aufschlussreiche Studie von Heinz Duchhardt: Der Weg in die Katastrophe des Dreißigjährigen Krieges. Die Krisendekade 1608-1618, München 2017. Überblick über jüngere Publikationen zur Geschichte des Dreißigjährigen Krieges und insbesondere seines Ausbruchs aus deutscher Perspektive: Michael Kaiser: 1618-2018. Eine bibliographische Bestandsaufnahme zum Ausbruch des Dreißigjährigen Krieges vor 400 Jahren, in: Zeitschrift für Historische Forschung 45, 2018, S. 715-798; aus französischer Perspektive: Claire Gantet: Guerre de Trente ans et paix de Westphalie: un bilan historiographique, in: XVIIe siècle 277, 2017, S. 645-666.

institutionen, darunter der Reichstag, auf dem sich die katholischen, lutherischen und reformierten Stände (Kurfürsten, Fürsten und Städte) auf kaiserliche Einladung hin versammelten. Das Reich wurde seit dem ausgehenden 16. Jahrhundert zunehmend von der Dynamik der Spannungen einerseits zwischen den unterschiedlichen Konfessionen, andererseits zwischen dem seine monarchische Autorität verfechtenden Kaiser und den nach verstärkter Partizipation und Autonomie strebenden Reichsständen erfasst. Diese Spannungen entluden sich im Zusammenhang mit dem Kampf um die habsburgische Vorherrschaft in Europa 1618 im Dreißigjährigen Krieg.

Am Anfang der Rezeption von Bodins Souveränitätskonzept im Reich steht nicht die französische Originalfassung seiner 1576 erstmals aufgelegten *Six livres de la République*,[8] sondern (wie sowohl die historische als auch die rechtsgeschichtliche Forschung gezeigt haben) deren deutschsprachige Ausgabe[9] (erstmals 1592 im württembergischen Mömpelgard, heute französisch Montbéliard, durch den Pfarrer Johann Oswaldt veröffentlicht),[10] vor allem aber rasch, spätestens seit 1591 auf Reichsgebiet

8 Benutzte Ausgaben: Jean Bodin: Les six livres de la République, avec l'apologie de René Herpin. Deuxième réimpression de l'édition de Paris [Chez Iacques du Puis] 1583, Aalen 1977; Jean Bodin: Les Six Livres de la République. Un abrégé du texte de l'édition de Paris de 1583, édition et présentation de Gérard Mairet, Paris 1993 (Le Livre de poche, 4619; Classiques de la philosophie); Jean Bodin: Les Six Livres de la République, texte revu par Christine Frémont, Marie-Dominique Couzinet, Henri Rochais, 6 Bde., Paris 1986 (nach der Ausgabe Lyon, Gabriel Cartier, 1593). Ferner die moderne deutsche Übersetzung: Jean Bodin: Sechs Bücher über den Staat, übersetzt und mit Anmerkungen versehen von Bernd Wimmer, eingeleitet und hg. von P[eter] C[ornelius] Mayer-Tasch, 2 Bde., München 1981-1986.

9 Vgl. die Übersicht über die verschiedenen Ausgaben seit 1576 ebd., Bd. 1, »Liste der Editionen der *République*«, S. 80-82, wo zwei deutsche Ausgaben genannt werden (S. 81 f.): Erstens: Respublica, Das ist: Gruendtliche und rechte Underweysung, oder eigentlicher Bericht, in welchem außfuehrlich vermeldet wird, wie nicht allein das Regiment wol zubestellen, sonder auch in allerley Zustandt, so wol in Krieg und Widerwertigkeit, als Frieden und Wolstand zu erhalten sei […] übersetzt von Johann Oswaldt, Mumpelgart (Mömpelgard/Montbéliard) 1592, bei Jacob Foillet in Verlegung Nicolai Bassaei. Zweitens: Von Gemeinem Regiment der Welt. Ein Politische, gruendtliche und rechte Underweisung, auch herrlicher Bericht, in welchem ausfuehrlich vermeldet wirdt, wie nicht allein das Regiment wol zubestellen, sonder auch in allerley Zustandt, so wol in Krieg und Widerwertigkeit, als Frieden und Wollstandt, zu erhalten sey […], Frankfurt 1611, bei Johann Saurn, in Verlegung Petri Kopffen. Letztere, die auf dem Frontispiz ebenfalls »Johann Oswald/ Pfarherrn zu Mümpelgart« als Urheber der Übersetzung nennt, ist online einsehbar unter http://opacplus.bsb-muenchen.de/title/BV002728748 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

10 Der evangelische Theologe und Übersetzer Johann Oswaldt stammte aus Bad Urach, wird erwähnt als 1578 in Tübingen immatrikuliert, erwarb 1583 den Magis-

gedruckte (und deutschen Juristen damit zweifellos zur Verfügung stehende) lateinische Ausgaben, von denen alleine vier in den beiden Dekaden um die Wende vom 16. zum 17. Jahrhundert erschienen.[11]

Um es auf den Punkt zu bringen: Bodins Souveränitätsbegriff schlug im Reich ein wie eine Bombe. Die im Entstehen begriffene Wissenschaft vom Reichsstaatsrecht, das *ius publicum imperii*, griff das Konzept beherzt auf.[12] Je nach Kontext und Autor geschah dies zustimmend, ablehnend, adaptierend oder fortbildend.[13] Dies ist erklärungsbedürftig, insofern Bodins Konzept überhaupt nicht zur Rechtswirklichkeit des Reiches passte.[14] Nicht das Souveränitätskonzept an sich, sondern Bodins Definition des Reiches als Aristokratie war Stein des Anstoßes, denn sie entzog allen kaiserlichen Bestrebungen nach Erhalt und Ausbau der monarchischen Prärogativen und Souveränitätsrechte die Legitimation. Um 1600 war die Debatte um die Staatsform des Reiches, die *forma imperii*, eine brennende Frage von höchster politischer Brisanz, denn es ergaben sich aus den unterschiedlichen Positionierungen in dieser Frage unmittelbare Konsequenzen für eine eher monarchische oder (Bodin folgend) eher ständisch-partizipative Ausgestaltung der vor dem Westfälischen Frieden noch besonders offenen Reichsverfassung.

tergrad, war seit 1585 Diakon und Pfarrer in Mömpelgard, übersetzte neben Bodin auch Philippe de Commynes (1593) und verstarb 1631; zu Leben und Wirken: Oswaldt, Johann, Indexeintrag: Deutsche Biographie, https://www.deutsche-biographie.de/pnd128671068.html (letzter Zugriff 16.6.2023); Kalliope-Verbund zu »Oswaldt, Johann« unter http://kalliope-verbund.info/gnd/128671068; CERL Thesaurus unter https://data.cerl.org/thesaurus/cnp00504003 (letzter Zugriff 16.6.2023).

11 Übersicht bei Bodin: Sechs Bücher über den Staat (Anm. 8), S. 81 die lateinischen Editionen, von denen mehrere im Heiligen Römischen Reich erschienen (Frankfurt a.M. 1591, 1594, 1609, 1622 und 1641, ferner Oberursel 1601). 1588 und 1590 erschien Bodins *Republik* zudem auf Italienisch bzw. Spanisch, 1606 in einer englischen Übertragung (ebd., S. 81 f.).

12 Zu dessen Ursprüngen vgl. Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts (Anm. 1), mit der dort genannten früheren Forschungsliteratur. Zur Reichsstaatsrechtswissenschaft der Frühen Neuzeit ferner Bernd Roeck: Reichssystem und Reichsherkommen. Die Diskussion über die Staatlichkeit des Reiches in der politischen Publizistik des 17. und 18. Jahrhunderts, Stuttgart 1984 (Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, Abt. Universalgeschichte, 112: Beiträge zur Sozial- und Verfassungsgeschichte des Alten Reichs, 4).

13 Herausragende deutsche Juristen dieser Zeit werden mit ihren Werken vorgestellt in Staatsdenker in der frühen Neuzeit, hg. von Michael Stolleis, München 1995.

14 Ebenso wie für die spätere, im vorliegenden Band von Péter Techet untersuchte Kontroverse zwischen Carl Schmitt und Hans Kelsen gilt also, dass ungeachtet der Frage, ob der Begriff Souveränität benötigt wird oder nicht, der historische Befund vorliegt und zu erklären ist, dass er tatsächlich benutzt wurde.

Trotz der durch Bodins Werk zweifellos markierten Zäsur sollte allerdings nicht vergessen werden, dass um 1600 und weit darüber hinaus im 17. und 18. Jahrhundert Bodins Definition des Souveränitätsbegriffs keineswegs alle anderen De- und Konnotationen vollständig verdrängt hatte, auch in der französischen Sprache nicht. Bereits ein Blick in allgemeine Sprachlexika der Zeit lehrt, dass im Hinblick auf das Reich darunter schlicht auch die Landeshoheit von Reichsständen verstanden wurde,[15] deren Träger trotz der Begriffsverwendung keineswegs mit Souveränen in Bodins Sinne verwechselt wurden.[16] In dieser falschen Annahme lag ein grobes Missverständnis der älteren Forschung, die von ihren eigenen, festgefügten Begrifflichkeiten ausging und die Prozesshaftigkeit und Offenheit frühneuzeitlicher Begriffsprägungen nicht verstand. Auch Bodin selbst verwendet in seiner *République* das Wort »sousveraineté« bisweilen in einem allgemeineren, nicht mit dem strengen Souveränitätsprinzip deckungsgleichen Sinne,[17] und ihm taten es (weit

15 Bei Furetière lautet die Definition: »Souverain, à l'égard des hommes, se dit des Rois, des Princes qui n'ont personne au dessus d'eux qui leur commande, qui ne relèvent que de Dieu et de leur épée. On le dit aussi de ceux qui ont des droits qui n'appartiennent qu'aux Souverains; de battre monnoye, d'envoyer leurs Agents aux Diettes pour traitter de guerre et de paix, comme les feudataires de l'Empire, les tributaires du Grand Seigneur«, Antoine Furetière: Dictionnaire universel, 3 Bde., Den Haag, Rotterdam 1690 (réédition, avec introduction et annexes, SNL-Le Robert, 1978), Bd. III s. v. »Souverain«. Vgl. auch Le Dictionnaire de l'Académie françoise, 2 Bde., Paris 1694 (Nachdruck 1901), Bd. II, S. 500.

16 So stellten auch die Wiener Reichshofräte im Kontext der Westfälischen Friedensverhandlungen fest, dass die Franzosen »souveraineté« durchaus im Sinne von Landeshoheit benutzten, ohne beide Bedeutungen zu verwechseln, und akzeptierten daher die französische Formulierung: »Derowegen der reichshoffrath in solchem verstandt darwider kein bedenckhen«, vgl. ihr Gutachten, 1645 Juli/August, in Wien, Österreichisches Staatsarchiv. Haus-, Hof- und Staatsarchiv, Staatenabteilung Bavarica 2 c fol. 15-116', hier fol. 70' (freundlicher Hinweis von Prof. Dr. Dr. h. c. Konrad Repgen†). Zur Übersetzungsproblematik vgl. auch Guido Braun: Les traductions françaises des traités de Westphalie (de 1648 à la fin de l'Ancien Régime), in: XVIIe siècle 190, 1996, S. 131-155; ders.: Die »Gazette de France« als Quelle zur Rezeptionsgeschichte des Westfälischen Friedens und des Reichsstaatsrechts in Frankreich, in: Historisches Jahrbuch 119, 1999, S. 283-294; zu missverständlichen Deutungen der Landeshoheit Johannes Burkhardt: Der Westfälische Friede und die Legende der landesherrlichen Souveränität, in: Landes- und Reichsgeschichte. Festschrift für Hansgeorg Molitor zum 65. Geburtstag, hg. von Jörg Engelbrecht und Stephan Laux, Bielefeld 2004 (Studien zur Regionalgeschichte, Bd. 18), S. 199-220.

17 Vgl. Dennert: Ursprung und Begriff (Anm. 6), S. 104: »Auch Bodin hat dieses Wort [Souveränität] durchaus nicht nur im strengen Sinne seines eigenen Begriffs gebraucht«. Als Beleg hierfür führt er die Stelle aus der »République« an, an welcher Bodin das »droit gouvernement« definiert und von den »großen Herren im Lande« als den »Seigneurs souuerains« spricht, obwohl sie in Bodins Sinne eben

häufiger als er selbst) viele Zeitgenossen sowie spätere Juristen, Geschichtsschreiber, Diplomaten, Räte und Fürsten der Frühen Neuzeit gleich – in Frankreich wie im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation.

Die Erklärung für die Aufnahme von Bodins Souveränitätsbegriff in seinem engeren Sinne durch die deutschen Juristen liegt im Bedürfnis der politischen Kultur und Rechtskultur des Reiches um 1600, die eine ähnlich pointierte Begriffsbildung selbst nicht vollzogen hatte. Allerdings wurde Bodins Begriff in einem produktiven Umformungs- und Adaptionsprozess auf die Rechtstheorie und -praxis im zeitgenössischen Reich hin zurechtgeschnitten, womit semantische Transformationen verbunden waren.

Weshalb und wie konnte ein (zumindest bei oberflächlicher Betrachtung) gänzlich unpassendes Konzept produktiv auf die Reichsverfassung bezogen werden? Dieser Frage ist im folgenden Abschnitt nachzugehen, wobei sowohl auf bewährte als auch jüngere Forschungen und methodische Ansätze rekurriert werden kann.

Für die Rechtstheorie und Teile der Rechtspraxis, die in der rechtsgeschichtlichen Literatur oftmals unter dem Terminus »Rechtswirklichkeit« subsumiert werden, liegen schon seit der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts einschlägige, grundlegende Arbeiten vor, etwa von Helmut Quaritsch und zahlreichen anderen.[18] Ihre Ergebnisse konnten seither für methodisch weitergehende Deutungsansätze geöffnet werden, wobei von den Geschichts- und Geisteswissenschaften geprägte oder

nicht wirklich souverän, sondern ihrem Fürsten unterstellt sind, so Dennert, ebd., 67 f. mit Anm. 215. Eine nähere Untersuchung dieses Problems wäre wünschenswert.

18 Helmut Quaritsch: Staat und Souveränität, Bd. 1: Die Grundlagen, Frankfurt a. M. 1970. Darin zur Begriffsschöpfung Bodins besonders im Übersichtskapitel zu »Staatsbegriff und Souveränität« (zweites Kapitel) S. 39-43 und das vierte Kapitel »Staat und Souveränität in der Theorie Jean Bodin's« S. 243-394; Helmut Quaritsch: Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jh. bis 1806, Berlin 1986 (Schriften zur Verfassungsgeschichte, 38). Ferner Gerhard Henkel: Untersuchungen zur Rezeption des Souveränitätsbegriffs durch die deutsche Staatstheorie in der ersten Hälfte des 17. Jahrhunderts, Marburg 1967; Wolfgang Quint: Souveränitätsbegriff und Souveränitätspolitik in Bayern. Von der Mitte des 17. bis zur ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Berlin 1971 (Schriften zur Verfassungsgeschichte, 15). Vgl. aus der nicht-deutschsprachigen Forschungsliteratur Hanns Gross: Empire and Sovereignty. A History of the Public Law Literature in the Holy Roman Empire, 1599-1804, Chicago und London 1973 (Reprint 1975). Darin zu Bodin und seiner Souveränitätslehre passim (vgl. Index s. v. »Bodin, Jean«, S. 522); ferner zu den im Folgenden von uns behandelten Juristen des 17. Jahrhunderts, Reinking S. 192-204, Limnaeus S. 204-225, Chemnitz S. 235-254 sowie zu Conring und seiner Rezeption S. 255-292.

fortentwickelte Forschungskonzepte herangezogen wurden, so Kulturtransfer, *histoire croisée*/*entangled history*, Verflechtungsgeschichte oder auch Gallotropismus.[19] Wenngleich dieser Beitrag auf die juristische Debatte und Praxis fokussiert, sei ferner darauf hingewiesen, dass Souveränität in der modernen Geschichtswissenschaft keineswegs mehr ausschließlich oder vorwiegend als rechtliche Kategorie, sondern auch (zunehmend) als sozial konstruierter Status verstanden wird.[20] Dies gilt gerade auch auf der Ebene internationaler Verhandlungen, wie es die grundlegenden Forschungen besonders von Niels May über den Westfälischen Friedenskongress zeigen.[21]

2. Adaptionen des Souveränitätskonzepts in Rechtslehre und -praxis des deutschen Sprachraums um 1600

Im vorliegenden Beitrag wird hinsichtlich des deutschen Sprachraums die juristische und politische Debatte um die Konstitution des Heiligen Römischen Reiches fokussiert, also die sich formierende Wissenschaft vom *ius publicum imperii*. Die lange Zeit zwischen Exemtionsanspruch und Symbolik der Reichszugehörigkeit changierende Schweiz als von

19 Eine kritische Bestandsaufnahme der einschlägigen Forschungen sowie der Möglichkeiten und Grenzen des Konzepts »Kulturtransfer« gut 30 Jahre nach seiner Prägung bei Les échanges savants franco-allemands au XVIIIe siècle. Transferts, circulations et réseaux, hg. von Claire Gantet und Markus Meumann, Rennes 2019 (Collection Histoire). Zu den Konzepten der *histoire croisée* und Verflechtung aus Sicht der deutsch-französischen Forschung grundlegend Michael Werner und Bénédicte Zimmermann: Vergleich, Transfer, Verflechtung. Der Ansatz der Histoire croisée und die Herausforderung des Transnationalen, in: Geschichte und Gesellschaft 28, 2002, S. 607-636. Zu dem von einer deutsch-französisch-schweizerischen Forschergruppe zur Bezeichnung der Orientierung an einem französischen Zivilisationsmodell vorgeschlagenen Begriff »Gallotropismus«: Gallotropismus und Zivilisationsmodelle im deutschsprachigen Raum (1660-1789)/Gallotropisme et modèles civilisationnels dans l'espace germanophone (1660-1789), hg. von Wolfgang Adam und Jean Mondot, 3 Bde., Heidelberg 2016-2017. Neben Frankreich und dem Alten Reich wird auch die Schweiz einbezogen.

20 Im Hinblick auf die Geschichte des Alten Reiches vgl. v. a. Barbara Stollberg-Rilinger: Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache des Alten Reiches, München 2008.

21 Niels F. May: Zwischen fürstlicher Repräsentation und adliger Statuspolitik. Das Kongresszeremoniell bei den westfälischen Friedensverhandlungen, Ostfildern 2016 (Beihefte der Francia, 82). Vgl. auch André Krischer: Souveränität als sozialer Status. Zur Funktion des diplomatischen Zeremoniells in der Frühen Neuzeit, in: Diplomatisches Zeremoniell in Europa und im Mittleren Osten in der Frühen Neuzeit, hg. von Ralph Kauz, Giorgio Rota und Jan Paul Niederkorn, Wien 2009 (Archiv für österreichische Geschichte, 141), S. 1-32.

Thomas Maissen eingehend untersuchtes Terrain[22] sei hier ebenso ausgeklammert wie das mit dem Reich bis 1708 hauptsächlich über die Kurwürde verbundene Königreich Böhmen, dessen Souveränitätsdiskussion vor allem in der Dissertation von Alexander Begert eingehend analysiert wurde.[23]

Eine der wesentlichen Verkehrssprachen und Kommunikationssprachen sowohl unter Juristen als auch politischen Akteuren bleibt in der betrachteten Zeit Latein.[24] In der Übertragung der Bodinschen Souveränität bedienten sich folglich auch die deutschen Juristen in der Regel zunächst der überkommenen lateinischen Rechtsterminologie, etwa der Begriffe *maiestas* oder *summa potestas*,[25] während das Fremdwort »soveranitet« auf Deutsch vermutlich erstmals 1609 in einem *Aviso* mit Bezug auf die niederländische Forderung nach der Unabhängigkeit von Spanien nachweisbar ist.[26] In Abgrenzung von Bodins unumschränkter Souveränität bezeichneten die Reichsjuristen die landesfürstliche Herrschaft im 17. Jahrhundert vornehmlich mit dem lateinischen Begriff *superioritas territorialis*, vermutlich seit Hermann Conring 1643 erstmals und im 18. Jahrhundert gängig auf Deutsch als Landeshoheit.[27]

22 Thomas Maissen: Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, Göttingen 2006 (Historische Semantik, 4), darin zu Bodin und seinem Souveränitätsbegriff S. 45-76 und passim (siehe Register s. v. »Bodin, Jean«, S. 665). Die Gleichsetzung der im Westfälischen Frieden ausgesprochenen Exemtion mit der Souveränität der Eidgenossenschaft hinterfragte bereits Karl Mommsen: Bodins Souveränitätslehre und die Exemtion der Eidgenossenschaft, in: Discordia concors. Festgabe für Edgar Bonjour zu seinem siebzigsten Geburtstag am 21. August 1968, hg. von Marc Sieber, Bd. II, Basel 1968, S. 434-448.

23 Alexander Begert: Böhmen, die böhmische Kur und das Reich vom Hochmittelalter bis zum Ende des Alten Reiches. Studien zur Kurwürde und zur staatlichen Stellung Böhmens, Husum 2003 (Historische Studien, 475).

24 Zu den internationalen Verkehrssprachen insbesondere bei den Zusammentreffen von diplomatischen Akteuren und Rechtsexperten existiert eine reichhaltige jüngere Forschung, überblicksweise und mit Anführung der einschlägigen Forschungsliteratur in besonderer Beziehung auf Friedensprozesse und unter Berücksichtigung der Übersetzungsproblematik behandelt bei Guido Braun: Verhandlungssprachen/Übersetzungen, in: Handbuch Frieden im Europa der Frühen Neuzeit/Handbook of Peace in Early Modern Europe, hg. von Irene Dingel u. a., Berlin u. a. 2020, S. 491-509. Zur Bedeutung des Lateinischen weiterhin maßgebend Françoise Waquet: Le latin ou l'empire d'un signe, XVIe-XXe siècle, Paris 1998.

25 Zum gängigen lateinischen und deutschen Wortfeld der juristischen Diskussion um 1600 konzis Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts (Anm. 1), S. 177, S. 179 f.

26 Vgl. Quaritsch: Souveränität (Anm. 18), S. 81.

27 Ebd., S 79 in Anlehnung an die Forschungen Dietmar Willoweits. Zu Conrings Leben und Werk vgl. Dietmar Willoweit: Hermann Conring, in: Stolleis: Staats-

Blicken wir zur Erklärung der Gründe für die Orientierung an Bodins Souveränitätsbegriff im frühneuzeitlichen Europa nochmals auf Stolleis' schlüssiges Erklärungsmuster:

> Das nahezu gleichzeitige Erscheinen der Formeln ›Staatsräson‹, *lex fundamentalis* (*imperii*) und ›Souverantität‹ in der politischen Sprache Europas ist in hohem Maße signifikant. In ihnen steckt der politische Anspruch und die Entwicklungstendenz des absolutistischen Fürstenstaats, und zwar nicht nur sein interner Machtwille und äußerer Expansionsdrang, sondern auch seine immanenten Begrenzungen und Bindungen.[28]

Damit verbunden war das zentrale Streben nach Stabilität und einer nach den zeitgenössischen Maßstäben innere wie äußere Sicherheit verbindenden politischen Ordnung:

> Allein die Schnelligkeit dieser Durchsetzung zeigt, daß hier Bedarf nach einer sprachlichen Fassung des überall auftauchenden Problems der Bändigung rivalisierender Gruppen durch eine friedensstiftende Macht vorhanden war.[29]

Sowohl im Frankreich der Hugenottenkriege als auch im Reich um 1600 wurde in diesem Kontext eine hitzige Debatte um die *potestas legislatoria* entfacht, deren Zuordnung jeweils noch nicht grundsätzlich geregelt bzw. unangefochten war. Das Potenzial des Souveränitätskonzepts, das die Gesetzgebungsgewalt seit den *Six livres* an die erste Stelle und mithin in den Mittelpunkt rückte, bestand gerade darin, ihren Träger zum Inhaber einer prinzipiell umfassenden Gewalt zu erklären, die eine Summierung spezifischer Kompetenzen transzendierte. Dies traf den Kern der juristischen und politischen Auseinandersetzungen im Reich zwischen der Redynamisierung der konfessionellen Problematik seit den 1580er Jahren und der partiellen Kodifizierung reichsrechtlicher Kompetenzen, namentlich im Gesetzgebungsverfahren, durch den Westfälischen Frieden 1648 sowie darüber hinaus.

Diese Diskussion fiel zusammen mit der sowohl um empirische als auch theoretische Grundlegung bemühten Formierungsphase des *ius*

denker in der frühen Neuzeit (Anm. 13), S. 129-147; Hermann Conring (1606-1681). Beiträge zu Leben und Werk, hg. von Michael Stolleis, Berlin 1983 (Historische Forschungen, 23), mit »Bibliographie« der wissenschaftlichen Literatur zu Conring, S. 573-575, und Werkeverzeichnis: William Ashford Kelly und Michael Stolleis: Hermann Conring: Gedruckte Werke 1627-1751, S. 535-572.

28 Stolleis: *Condere leges* (Anm. 2), S. 184.

29 Ebd., S. 183 f.

publicum imperii. In diesem Zusammenhang wirkte Bodin wie eine Bombe, weil er das Reich als Aristokratie bezeichnete, da es keine zentralisierte Gesetzgebung gab – sein Kriterium für die Souveränität. Bei allen Unterschieden im Einzelnen vertraten die daran beteiligten Juristen im Wesentlichen zwei divergierende Richtungen: eine eher prokaiserliche oder proreichsständische.

Dietrich Reinkingk (1590-1664), ein Protestant und dennoch prominenter Vertreter einer prokaiserlichen Interpretation des Reiches als Monarchie, macht zugleich die methodische Abhängigkeit von Bodin und die Unabhängigkeit von dessen Einstufung des Reiches gemäß der aristotelischen Staatsformenlehre deutlich.[30] In Letzterer lag ein Kernproblem der Bodin-Rezeption im deutschsprachigen Raum, denn Bodin hatte die Unteilbarkeit der Souveränität postuliert und sie im Reich den auf dem Reichstag versammelten Ständen, den Fürsten und Städten, zugeschrieben und daraus geschlossen, dass das Reich – nur – eine Aristokratie sei.

Reinkingk machte von Beginn seines Werkes an klar, dass es ihm wesentlich um die Widerlegung der Schrift Bodins und seiner Auffassung des Reiches als Aristokratie gehe,[31] aber seine formale und inhaltliche Abhängigkeit vom französischen Autor bei der Formulierung seiner eigenen Lehre ist geradezu paradigmatisch für die Reichspublizistik um 1600. So übernimmt Reinkingk auch Bodins Souveränitätsbegriff, der (Rudolf Hokes Untersuchung zufolge) für ihn »bereits das Gewicht eines Axioms erlangt«.[32] Anstelle einer Aristokratie sieht Reinkingk im Reich eine reine Monarchie.

30 Zu Leben und Werk von Dietrich (Theodorus) Reinkingk (Reinking) vgl. Martin Otto: Reinkingk (Reinking), Dietrich (Theodorus) von, in: Neue Deutsche Biographie 21, 2003, S. 375 f. https://www.deutsche-biographie.de/pnd118788272.html#ndbcontent (letzter Zugriff 16. 6. 2023); Reinking, Dietrich von, Indexeintrag: Deutsche Biographie, https://www.deutsche-biographie.de/pnd118788272.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023); Christoph Link: Dietrich Reinkingk, in: Stolleis, Staatsdenker in der frühen Neuzeit (Anm. 13), S. 78-99.

31 Benutzt wurden die Ausgaben von Dietrich Reinkingk: Tractatus de regimine seculari et ecclesiastico […], Gießen 1619, online unter http://mdz-nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bvb:12-bsb10516781-1 (letzter Zugriff 16. 6. 2023); Editio Tertia, Auctior, Marburg 1641, online unter http://mdz-nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bvb:12-bsb11066647-2 (letzter Zugriff 16. 6. 2023); Editio quinta nuperrimâ emendatior & purior, Frankfurt am Main 1651, online unter http://mdz-nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bvb:12-bsb10560969-0 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

32 Rudolf Hoke: Bodins Einfluß auf die Anfänge der Dogmatik des deutschen Reichsstaatsrechts, in: Denzer: Jean Bodin (Anm. 5), S. 315-332, Zitat S. 319, zur Sache bis S. 321.

Bodins stramme Orientierung an Aristoteles' Staatsformenlehre unter kategorischem Ausschluss der Zulassung einer Mischverfassung war im Hinblick auf das Reich in zweierlei Weise problematisch und machte seinen Deutungsansatz sogar in weiten Teilen fast unbrauchbar, jedenfalls in erheblichem Maße adaptionsbedürftig. Ein klarer, unteilbarer »Ort der Souveränität«, wie ihn Bodin forderte und im Reichstag zu sehen glaubte, ließ sich eben im Reich nicht ausmachen. Nach Horst Denzer ist dieses Problem

> augenfällig bei all den Staaten, die wegen der Ausgewogenheit und Differenziertheit ihrer Verfassung nicht in das antike Staatsformenschema paßten und deshalb als Mischverfassungen bezeichnet wurden. Bodin sieht in all diesen Staaten, notfalls unter einseitiger Interpretation des ihm vorliegenden historischen Materials, eine einfache Staatsform, einen einzigen Träger der Souveränität, auch wenn die Regierungsweise diese Eindeutigkeit mildert und relativiert.

Das Reich war Bodin zufolge, wie Venedig, eine Aristokratie. »Aus der Staatstheorie fällt dadurch aber der historische Wandel heraus«, wie Denzer folgerichtig konstatiert. »Auch die Kräfteverschiebungen im Römischen Reich Deutscher Nation zwischen Kaiser, Kurfürsten, Reichstagen und Reichsstädten bleiben unberücksichtigt«.[33]

Offensichtlich lag der »Ort der Souveränität« weder allein beim Reichstag noch am Hofe des Kaisers, noch in den einzelnen Fürsten- und sonstigen landesherrlichen Residenzen oder den reichsstädtischen Rathäusern.[34]

Gegen Bodins Einordnung des Reiches als reine Aristokratie erhob sich im deutschsprachigen Raum, abgesehen von wenigen Ausnahmen, ein vielstimmiger Chor des Widerspruchs. Die namhafteste Ausnahme bildet sicherlich Bogislaus Philipp von Chemnitz alias Hippolythus a

33 Horst Denzer: Bodins Staatsformenlehre, in ders.: Jean Bodin (Anm. 5), S. 233-244, Zitate S. 242.

34 Horst Dreier urteilt hinsichtlich des »Ort[es] der Souveränität«: »das Reich kennt nicht eine einzige, monistische höchste Gewalt, sondern deren mehrere: die nicht von ungefähr mehr als historisch-pragmatische Verlegenheitslösungen denn als systematische Theoriekonzepte wirkenden Lehren vom ›status mixtus‹ des Reiches und von der ›majestas duplex‹ spiegeln gerade wegen ihrer Vagheit und mangelnden Eindeutigkeit die komplexe Realität der realen Herrschaftsverhältnisse«, Horst Dreier: Der Ort der Souveränität, in: Parlamentarische Souveränität und technische Entwicklung. 25. Tagung der wissenschaftlichen Mitarbeiter der Fachrichtung »Öffentliches Recht« vom 5.-8. März 1985 in Würzburg, hg. von Horst Dreier und Jochen Hofmann, Berlin 1986 (Schriften zum Öffentlichen Recht, 512), S. 11-44, hier S. 29.

Lapide (1605-1682) als Exponent einer reichsständischen Gegenposition zum Haus Habsburg und den Kaiserlichen im Dreißigjährigen Krieg, deren politische Dominanz er ebenso scharf ablehnte wie ihre Versuche zur Beschneidung der fürstlichen Mitsprache- und Freiheitsrechte. Daher übernahm er von Bodin die Einstufung des Reiches als reine Aristokratie.[35] Die frühe Reichspublizistik orientierte sich zwar vielfach eng an Bodin, widersprach aber, anders als Chemnitz, zumeist dezidiert seinen Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Reich.[36] Theorie und Praxis changieren insofern zwischen Anlehnung an sein Souveränitätskonzept und überwiegender Abgrenzung gegenüber der Reduktion des Reiches auf eine Aristokratie.

Während Reinkingk schlicht die Aristokratie durch die Monarchie ersetzte, waren andere Antworten auf Bodin und darin greifbare Adaptionen seines Souveränitätsbegriffs im Hinblick auf Rechtstheorie und -praxis im Reich weitaus komplexer. Dabei erwies sich die Diskussion um die Staatsformenlehre, den *status imperii*, als für die Mehrheit der an der Debatte beteiligten Protagonisten unter den Verfassern juristischer Traktate als zentral, denn die politische Ausgestaltung kaiserlicher und ständischer Herrschafts- sowie Partizipationsrechte war vor 1648 noch keineswegs und auch danach nur bedingt abgeschlossen. Insofern konnte die theoretische Verortung der Autoren bei einer bestimmten Staatsform erhebliche praktische Konsequenzen in dem Maße begründen, wie sie konkurrierende Ansprüche in prinzipiell offenen Staatsbildungsprozessen legitimierte oder untermauerte. Anders als in der Zeit um 1600 wurde die Diskussion um die Staatsform des Reiches erst infolge der partiellen Kodifizierung der Reichsverfassung nach 1648 zunehmend als steril und (im eigentlichen Sinne) formalistisch kritisiert.

Gegen Bodin und deutsche Autoren wie Reinkingk oder Chemnitz konnte sich die Reichspublizistik schließlich von den aristotelischen Kategorien lösen, zunächst unvollkommen über die Etappe der Proklamierung eines Mischzustandes des Reiches, *status mixtus*, der die Kombination insbesondere monarchischer und aristokratischer Elemente ermöglichte.

35 Zu Person und Werk vgl. einführend Guido Braun: Chemnitz, Bogislaus Philipp von, in: The Peace of Westphalia. A Historical Dictionary, hg. von Derek Croxton und Anuschka Tischer, Westport/Connecticut und London 2002, S. 55-57; Rudolf Hoke: Hippolithus a Lapide, in: Stolleis: Staatsdenker in der frühen Neuzeit (Anm. 13), S. 118-128.

36 Quaritsch: Souveränität (Anm. 18), S. 71 f., spricht sogar davon, dass zahlreiche deutsche Juristen Bodins Qualifizierung des Reiches als »Sakrileg« empfunden hätten, weil sie der Idee der *translatio imperii* widersprochen habe (Zitat S. 71).

Eine entscheidende Wegmarke bildete dabei das Werk von Johannes Limnaeus (1592-1663).[37] Eine gewisse Abkehr vom pointierten Souveränitätsbegriff Bodins oder, genauer gesagt, dessen Adaption an die komplexen Rechtsverhältnisse im Reich, hatte bereits vor Limnaeus in der Frühphase der Bodin-Rezeption Hermann Kirchner (1562-1620) vollzogen.[38] Desungeachtet war für beide die Debatte um Bodin der Anlass zur Entwicklung ihrer jeweiligen Lehren. Sowohl Kirchner in seiner 1608 in Marburg publizierten *Respublica*[39] als auch Limnaeus in seinen um 1630 in Straßburg publizierten und hernach vielfach neuaufgelegten *Jus publicum Imperii Romano-Germanici libri IX*[40] vollzogen eine Unterscheidung der realen und der personalen Majestät, wobei die *maiestas realis* auf die Souveränität der Sache nach verwies, als deren Subjekt die staatliche Gemeinschaft zu gelten hat, im Reich verkörpert durch die Ge-

37 Zu Person und Werk einführend Rudolf Hoke: Johannes Limnaeus, in: Stolleis: Staatsdenker in der frühen Neuzeit (Anm. 13), S. 100-117; ferner Bernd Roeck: Limnaeus, Johannes, in: Neue Deutsche Biographie 14, 1985, S. 567-569 https://www.deutsche-biographie.de/pnd118728326.html#ndbcontent (letzter Zugriff 16. 6. 2023); differenzierter Rudolf Hoke: Die Reichsstaatsrechtslehre des Johannes Limnaeus. Ein Beitrag zur Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft im 17. Jahrhundert, Aalen 1968 (Untersuchungen zur deutschen Staats- und Rechtsgeschichte, N. F., 9); vgl. ferner Limnaeus, Johannes, Indexeintrag: Deutsche Biographie, https://www.deutsche-biographie.de/pnd118728326.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

38 Zu Leben und Wirken Indexeintrag Kirchner, Hermann: Deutsche Biographie, https://www.deutsche-biographie.de/pnd120649233.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023); Kirchner, Hermann, in: Professorenkatalog der Philipps-Universität Marburg, https://professorenkatalog.online.uni-marburg.de/de/pkat/idrec? id=9698 (Stand: 5. 7. 2022) (letzter Zugriff 16. 6. 2023). Kirchner machte sich auch durch seinen wegweisenden Botschaftertraktat (die Schrift erschien unter dem Titel »Legatus« 1604, 1610 und 1614) in der Jurisprudenz des Alten Reiches einen Namen, vgl. De l'ambassadeur. Les écrits relatifs à l'ambassadeur et à l'art de négocier du Moyen Âge au début du XIXe siècle, hg. von Stefano Andretta, Stéphane Péquignot und Jean-Claude Waquet, Rom 2015 (Collection de l'École française de Rome, 504), passim (siehe *Index des noms*, S. 633 s. v. Kirchner, Hermann).

39 Für diesen Aufsatz benutzt wurde die dritte Aufl. Hermanni Kirchneri, J. U. D. Et Orat. Acad. Marp. Respublica: Ad Disputationis Aciem methodicè revocata, Sententiis tum recentiorum, tum veterum scriptorum diligenter excussis. Editione tertia, amplificata & aucta plurimùm. Marpurgi [Marburg], Typis Egenolphianis, 1614, online zu konsultieren in Deutsche Digitale Bibliothek. Kultur und Wissen online: https://www.deutsche-digitale-bibliothek.de/item/ZVJHI3SVUOBDXS3ZDSIKJFE7E6QFWZCJ (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

40 Johannes Limnaeus: Tomus Primus [-Tertius] Ivris Pvblici Imperii Romano-Germanici, [Straßburg], Paul Ledertz, 1629-1635. Der Indexeintrag zu Limnaeus in Deutsche Biographie, https://www.deutsche-biographie.de/pnd118728326.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023) erlaubt die bequeme Recherche und Konsultation der digitalisierten Auflagen seines Werkes.

samtheit der Reichsstände, die *maiestas personalis* hingegen auf den (oder die) Träger, welche die Souveränität im jeweiligen Gemeinwesen innehaben, darunter im Reich der Kaiser. Dies bedeutete letztlich eine Aufweichung von Bodins Unteilbarkeitsparadigma, denn die Souveränität als reale Einheit konnte unterschiedlichen Personen zugewiesen werden, die sie verkörperten und damit verbundene Rechte ausübten. Dabei wurde Majestät nicht als *summa potestas* aufgefasst, sondern als eine herausragende Gewalt (*potestas aliqua egregia*) mit Abstufungsmöglichkeiten und einer Aufhebung der Beschränkung auf ein einziges Subjekt. Diese Aufweichung des Begriffs erlaubte die Zuschreibung verschiedener Spezifizierungen zu unterschiedlichen Subjekten.[41] Sie kam dem Heiligen Römischen Reich näher als Bodins reduktionistische Deutung des Reiches als Aristokratie, denn tatsächlich partizipierten an der für Bodin zentralen Gesetzgebungsgewalt sowie an anderen Souveränitätsrechten sowohl der Kaiser als auch die Stände. Verloren ging durch diese Interpretation die prinzipielle Offenheit, ja der Druck, die Verfassung im rein monarchischen oder rein ständischen Sinne zu deuten und damit zu ihrer Umgestaltung beizutragen. Diese Interpretation hatte also einen eher konservierenden als dynamisierenden Charakter.

3. Schlussfolgerungen und Perspektiven

Diese knappe *Tour d'horizon* hat einige wenige Autoren des frühen 17. Jahrhunderts stellvertretend für viele andere sehr knapp und unter Aussparung bestimmter, eine eingehendere Detailstudie erfordernder Probleme in den Blick genommen. Sie illustriert einerseits die enge Orientierung an dem geradezu übermächtigen französischen Begründer des »modernen« Souveränitätskonzepts, die den Mangel an einer pointierten eigenen Begriffsprägung in der Reichspublizistik ausglich und über das mit der Zuschreibung der Souveränität an die Stände verbundene Unteilbarkeitsparadigma den Gegnern des Kaisers und der Habsburger ein scharfes ideologisches Schwert an die Hand gab. Andererseits verdeutlicht der gegebene Überblick die durch die divergierenden Rechtswirklichkeiten im Alten Reich notwendige Adaption ebendieses Souveränitätskonzept und seiner pointierten Verortung.

41 Pointiert Hoke: Bodins Einfluß (Anm. 32), S. 326, und differenziert ders.: Die Reichsstaatsrechtslehre des Johannes Limnaeus (Anm. 37) zu Limnaeus' Lehre von der realen und personalen Majestät S. 54-151, insbesondere zur Souveränitätslehre Bodins als Voraussetzung zur Entwicklung der Lehre Limnaeus' S. 54-64, sowie zur Lehre von der Mischverfassung des Reiches (*status mixtus*) S. 152-220.

Doch den Spuren einer verflochtenen Geschichte folgend wird deutlich, wie diese deutschen Adaptionen ihrerseits wiederum in Frankreich wirksam wurden, etwa über die französischen Übersetzungen einschlägiger Schriften deutschsprachiger Autoren oder die Rezeption (und semantische Transformation) ihrer Werke oder Vorstellungen.[42] In politischen Verhandlungen, etwa auf dem Westfälischen Friedenskongress, konkurrierten divergente Deutungen von Souveränität.[43] Insofern sind Adaptionsprozesse als Bestandteile eines auf komplexe Weise verschränkten Dialoges zwischen französisch- und deutschsprachigen Juristen sowie politischen Akteuren »beiderseits des Rheins« zu verstehen, dessen Entschlüsselung in weiten Teilen noch ein Forschungsdesiderat bildet.

42 Dazu detailliert Guido Braun: La Connaissance du Saint-Empire en France du baroque aux Lumières 1643-1756, München 2010 (Pariser Historische Studien, 91). Neben Rechtsgelehrten wie Samuel Pufendorf wurde nicht zuletzt Chemnitz' Hauptwerk aus der Zeit des Dreißigjährigen Krieges bemerkenswerterweise im 18. Jahrhundert mehrfach (1712, 1722 und 1762), unter völlig anderen politischen Rahmenbedingungen, in französischer Übersetzung veröffentlicht, vgl. ebd., S. 521-524.

43 Ebd., S. 127-183. Dass selbst die Franzosen »souveraineté« zum Teil nicht im strengen Sinne des Begriffs von Bodin, sondern im Sinne von Landeshoheit verwendeten, konstatierte bereits Fritz Dickmann: Der Westfälische Friede und die Reichsverfassung, in: Forschungen und Studien zur Geschichte des Westfälischen Friedens. Vorträge bei dem Colloquium französischer und deutscher Historiker vom 28. April-30. April 1963 in Münster, Münster 1965 (Schriftenreihe der Vereinigung zur Erforschung der Neueren Geschichte e. V., 1), S. 5-32, hier S. 25 Anm. 31. Vgl. ferner Peter Arnold Heuser: Der Souveränitätsbegriff auf dem Westfälischen Friedenskongress 1643-1649. Eine Studie zur Geschichte der politisch-diplomatischen Terminologie, in: Verständigung und Diplomatie auf dem Westfälischen Friedenskongress. Historische und sprachwissenschaftliche Zugänge, hg. von Annette Gerstenberg, Köln u. a. 2014, S. 107-131.

Diskussionen über Souveränität

Lothringen zwischen Frankreich und dem Reich

Laurent Jalabert

Mit Beginn der Neuzeit und vor allem mit dem Aufschwung und der Behauptung des modernen Staates gewann Souveränität als Ausdruck für staatliche Autorität und Identität zunehmend an Bedeutung. Damit einher ging die Suche nach Landesgrenzen, welche die Souveränitätsausübung zugleich verkörperten und begrenzten. Dies war ein langer Prozess, der in Zeit und Raum nicht einheitlich verlief und je nach Staatsform, deren Varianten lange nicht beachtet wurden, Nuancen aufwies. Tatsächlich standen in der Geschichtsschreibung lange Zeit die großen Staaten im Vordergrund. Für die aktuelle Forschung interessanter sind dagegen die Kleinstaaten des frühneuzeitlichen Europas, die zuweilen auch als Zwischen-, Mittel- oder Regionalstaaten bezeichnet werden.[1] Sie erlauben es, die Idee der Souveränität in der Frühen Neuzeit neu aufzugreifen.[2]

Das Herzogtum Lothringen bietet hier ein interessantes Arbeitsfeld, zumal sein Platz in der französischen Geschichtsschreibung bislang recht bescheiden ist. Dieser Staat entstand im 15. Jahrhundert als Zusammenschluss der Herzogtümer Bar und Lothringen. Er sah sich selbst als völlig souverän an, obwohl in einem von Frankreich politisch wie kulturell beherrschten Zeitalter die Nachbarschaft zu einer absoluten Monarchie

1 Wie Heinz Duchhardt in Anlehnung an Abbé de Saint-Pierre feststellt, zählten diese Kleinstaaten mindestens 1,2 Millionen Untertanen. Heinz Duchhardt: Kleinstaaten zwischen Großreichen, in: Kleinstaaten in Europa. Symposium am Liechtenstein-Institut zum Jubiläum 200 Jahre Souveränität Fürstentum Liechtenstein 1806-2006, hg. von Dieter Langewiesche, Schaan 2007, S. 79-90; hier S. 81. Der Staat Lothringen hatte 1575 ungefähr 325.000 Einwohner. Ihre Zahl nahm während des Dreißigjährigen Kriegs ab, um dann unter Leopold I. (1690-1729) wieder das Niveau des späten 16. Jahrhunderts zu erreichen.

2 Werner Kaegi: Der Typus des Kleinstaates im europäischen Denken, in: Neue Schweizer Rundschau 6, 1938-1939, Heft 5, S. 257-271, stellte ein mangelndes Interesse an diesen Kleinstaaten fest, was von Matthias Schnettger: Kleinstaaten in der Frühen Neuzeit. Konturen eines Forschungsfeldes, in: Historische Zeitschrift 286, 2008, S. 605-640, aufgegriffen wurde. Tatsächlich war dies lange Zeit zutreffend, doch haben inzwischen zahlreiche Arbeiten das Feld mit einschlägigen Analysen und Überlegungen eröffnet, so etwa Matthias Schnettger: Principe sovrano oder civitas imperialis? Die Republik Genua und das Alte Reich in der frühen Neuzeit (1556-1797), Mainz 2006, aber auch andere, wie Thomas Maissen: Die Geburt der Republik. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, Göttingen 2006.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-006 | CC BY-SA 4.0

politisch gefährlich war. Denn sie duldete nicht länger, dass ihre Macht durch die Autonomie von Fürstentümern geteilt und geschwächt wurde.[3] Das Herzogtum Lothringen geriet so zunehmend unter Druck. Einerseits, weil diese Fürstentümer sowohl innerhalb Frankreichs als auch an seinen Rändern – ein Beispiel dafür ist das Ende des Fürstentums Sedan – wieder in das Königreich integriert wurden, und andererseits wegen des geopolitischen Kontexts und namentlich der Spannungen mit den Habsburgern. Zugleich arbeiteten die Herzöge vom 16. bis zum 18. Jahrhundert an der Stärkung ihres Staates im Innern und an der Behauptung ihrer vollen Souveränität nach außen. Es stand einiges auf dem Spiel, denn die Herzogtümer waren für die französische Monarchie vor allem im 16. und 17. Jahrhundert von großer strategischer Bedeutung. Einerseits befanden sie sich in der Region zum Rhein hin, andererseits lagen sie im Zwischenraum zu den spanisch-habsburgischen Besitzungen, den Südlichen Niederlanden und der Franche-Comté. Die Herrschaft über den lothringischen Raum garantierte, dass man die spanischen Truppenbewegungen von der italienischen Halbinsel in die Niederlande begrenzen und diesen »Camino Español« unterbrechen konnte.[4] Sie bedeutete auch, eine wichtige Operationsbasis am linken Rheinufer zu sichern, insbesondere durch die Täler von Maas, Mosel und Saar. Daher war die Annexion der Städte Metz, Toul und Verdun im Jahr 1552[5] ebenso wichtig wie die wachsende Ausdehnung französischer Herrschaft auf die dazugehörigen Bistümer, die künftigen Trois-Évêchés.[6]

Die Behauptung der lothringischen Souveränität wurde auch durch die territoriale Struktur der Herzogtümer selbst erschwert, die zwischen französischer und kaiserlicher Oberherrschaft aufgeteilt waren. Im Laufe der Neuzeit war jedoch eine Dynamik zur Stärkung des lothringischen Staates zu beobachten, verbunden mit dem Wunsch nach Anerkennung einer unanfechtbaren Souveränität. Doch von welcher Souveränität war hier die Rede? Bekanntlich erfolgte mit Jean Bodin und anderen Autoren wie Cardin Le Bret, um nur diese zu nennen, ein Wandel von der Rechtsprechungssouveränität hin zu umfassender territorialer Souveräni-

3 Auf die Debatten zu dieser Terminologie soll hier nicht eingegangen werden. Vgl. Fanny Cosandey und Robert Descimon: L'absolutisme en France. Histoire et historiographie, Paris 2002.

4 Geoffrey Parker: The Army of Flanders and the Spanish Road 1567-1659. The Logistics of Spanish Victory and Defeat in the Low-Countries' Wars, Cambridge 1972.

5 Christine Petry: »Faire des sujets du roi«. Rechtspolitik in Metz, Toul und Verdun unter französischer Herrschaft (1552-1648) (Pariser historische Studien, 73), Oldenburg 2006.

6 Martial Gantelet: L'absolutisme au miroir de la guerre. Le roi et Metz (1552-1661), Rennes 2012.

tät, also einer exklusiven Macht in einem klar umrissenen Raum. Dieses Verständnis von Souveränität setzte sich weithin durch und ließ wenig Raum für das herkömmliche, mit dem Reich verbundene Konzept der »Landeshoheit«. Diese war zwar kein exaktes Synonym für »Souveränität«, doch kommt darin die theoretische Positionierung Lothringens zwischen zwei unterschiedlichen Vorstellungen von Herrschaft deutlich zum Ausdruck.[7] Um die Geschichte der lothringischen Souveränität zwischen den beiden verschiedenen politischen Systemen Frankreich und Reich zu erläutern, werden hier zunächst einige wesentliche Strukturelemente in Erinnerung gerufen, und es wird erörtert, wie die Souveränität verwirklicht wurde, bevor anschließend deren Mittel und Ausdrucksformen in den Blick genommen werden.

1. Überleben eines souveränen Kleinstaats im gegebenen Kontext

Das Überleben der Kleinstaaten hing stark von deren geopolitischer Position ab. Diese Evidenz zeigte sich im Fall des lothringischen Staates besonders deutlich, der sich de facto von vielen Staaten der italienischen Halbinsel unterscheidet, nicht aber beispielsweise von Savoyen.[8] Die geografische Lage gegenüber Frankreich machte die schiere Existenz des lothringischen Staates zu einer Herausforderung, was aus den oben genannten Gründen ohne teleologische Intention behauptet werden kann. Die historischen Fakten sprechen ebenfalls dafür. Tatsächlich ist eine ungleiche, aber reale Interdependenz zwischen den beiden Staaten festzustellen, die anhand bestimmter Ereignisse veranschaulicht wird.

Im 16. Jahrhundert stellte Frankreich, dessen Grenze bis 1552 in der östlichen Champagne lag, die lothringische Souveränität nicht wirklich in Frage, sondern wollte dieses Aufmarschgebiet gegen die Habsburger sichern. Dabei spielten die fürstlichen Freundschaften Antons von Lothringen und seines Bruders Franz mit Franz I. sowie die durch Heirat geknüpften Familienbande eine wichtige Rolle. 1552 war mit der Übernahme von Metz, Toul und Verdun eine neue Situation zu berücksichtigen. Allerdings war die Besitznahme durch Frankreich noch nicht vollständig und erstreckte sich vor allem nicht auf die gesamten weltlichen Güter der genannten drei Bistümer. Erst im ersten Viertel des 17. Jahrhunderts war diese gesichert und 1648 im Westfälischen Frieden anerkannt, sodass von

7 Helmut Quaritsch: Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jh. bis 1806, Berlin 1986.

8 Phil McCluskey: Absolute Monarchy on the Frontiers. Louis XIV's Military Occupations of Lorraine and Savoy, Manchester 2013.

den französischen Siedlungen im lothringischen Raum eine verstärkte Bedrohung für die Herzogtümer ausging. Eine weitere Folge von 1552 war die Heirat Karls III. von Lothringen mit Claudia von Valois (1559), der Tochter Heinrichs II. von Frankreich, was die wachsenden Bindungen zwischen den Herzögen und Frankreich belegte.[9] Der Marquis von Pont-à-Mousson, der spätere Heinrich II. von Lothringen, heiratete 1599 Catherine de Bourbon, die calvinistische Schwester von König Heinrich IV., und in zweiter Ehe 1606 Margarita Gonzaga. Der jüngere Sohn Franz von Vaudémont heiratete dagegen aus territorialen Überlegungen Christine Gräfin von Salm, also eine Angehörige des Reichsadels. Da Heinrich II. nur zwei Töchter hatte, schlug König Heinrich IV. vor, die ältere Tochter Nicole mit dem Thronfolger Ludwig zu vermählen. Die Bedrohung für den lothringischen Staat wurde damit mehr als offensichtlich, auch wenn die Wünsche des ermordeten Königs letztlich nicht umgesetzt wurden, weil seine Witwe Maria von Medici die Eheschließungen mit Spanien bevorzugte. Die französische Politik gegenüber Lothringen wies jedoch aufgrund der internen Konflikte in der Monarchie keine wirkliche Kontinuität auf: Religionskriege, die Minderjährigkeit Ludwigs XIII. und Unruhen bis in die frühen 1620er Jahre hinderten die Bourbonen daran, sich auf dem politischen Feld Lothringens übermäßig zu engagieren. Ihrerseits säten die Lothringer Zwietracht. Die Rolle der Guise in den dynastischen Fragen förderte das Misstrauen gegenüber den Lothringern, zumal Karl III. von Lothringen auf Seiten der katholischen Liga und gegen Heinrich von Navarra Anspruch auf den Thron anmeldete. Zwar nahm Karl III. ebenso wie sein Sohn Heinrich II. seit dem Frieden von Folembray (1595) wieder eine vorsichtig distanzierte Haltung gegenüber Frankreich ein. Aber man kann nicht ausschließen, dass diese historischen Erinnerungen das Verhalten des königlichen Staates und seiner Diener gegenüber Lothringen prägten, als sich die Rahmenbedingungen im 17. Jahrhundert erneut änderten.

Tatsächlich verhält sich Herzog Karl IV. gegenüber Ludwig XIII. und Richelieu unkorrekt, indem er etwas zu unvorsichtig Gaston d'Orléans und die Herzogin von Chevreuse empfängt, sich mit dem Herzog von Buckingham verschwört und sich vor dem Hintergrund der Entwicklung des Dreißigjährigen Krieges den Habsburgern annähert.[10] Es gab königliche Warnschüsse, etwa mit dem Erheben eines Anspruchs auf die

9 René heiratete Philippa von Geldern, ihr Sohn Anton heiratete Renée de Bourbon-Montpensier, Franz I. jedoch Christine von Dänemark, Nichte Karls V., im Jahr 1541; zuvor war er mit Anne de Clèves verlobt (die Verlobung wurde 1527 gelöst).

10 Rainer Babel: Zwischen Habsburg und Bourbon. Außenpolitik und europäische Stellung Herzog Karls IV. von Lothringen und Bar vom Regierungsantritt bis zum

usurpierten Rechte des Königs. Als der König nach der Eroberung von La Rochelle ab 1629 freie Hand hatte, wurden die Warnungen mehr als ernst. Militärische Machtdemonstrationen mündeten in die Verträge von 1631 und 1632, die Herzog Karl nicht einhielt. Die Kriegserfordernisse ließen Ludwig XIII. in die Herzogtümer einmarschieren, im Juli 1633 das Herzogtum Bar als Lehen einziehen und einen Intendanten ernennen, obwohl eigentlich nur dessen westlicher Teil, der Barrois mouvant, unter französischer Lehenshoheit stand. Der lothringische Staat war also bedroht, zumal der König 1633 in Metz ein »Parlament« (*parlement*) und dann in Nancy einen »souveränen Rat« (*conseil souverain*) von Lothringen (1634-1637) einrichten ließ. Diese Institutionen untergruben die Rechtsprechungsautorität des Herzogs, der als Gegenmaßnahme einen souveränen Gerichtshof mit Zuständigkeit für das gesamte herzogliche Land gründete (1641). Der »kleine Frieden« von Saint-Germain (1641) gab dem Herzog seine Herzogtümer zurück, er hielt jedoch nur wenige Monate an. Darauf besetzte Frankreich die Herzogtümer bis zum Vertrag von Vincennes im Februar 1661 erneut. Damals entstand der lothringische Staat, der zuvor mit einem umherreisenden Herzog und Herrscherhof keinen festen Sitz hatte, völlig neu mit starken territorialen Einschnitten und neu definierten Grenzen.[11]

Der Vertrag von Vincennes war der letzte, den Mazarin schloss, kurz vor Beginn der persönlichen Herrschaft Ludwigs XIV. Ein Jahr später setzte der Sonnenkönig mit dem Vertrag von Montmartre dem lothringischen Staat sogar ein Ende und übergab die Herzogtümer Karl IV. nur noch als Pension auf Lebenszeit.[12] Dieser Vertrag wurde nie umgesetzt, unterstreicht aber deutlich die unter Ludwig XIV. herrschende Dynamik. Er nutzte den Vertrag von Montmartre, um nach dem Tod Karls IV. im Jahr 1675 die Übertragung der Herzogskrone an Karl V. von Lothringen zu verweigern, der den Habsburgern diente. Karls V. gesamte Regierungszeit war vom Willen beseelt, den herzoglichen Staat wiederherzustellen, dessen Existenzrecht Ludwig XIV. bestritt.[13] Das gelang Karl V. nicht vollständig: Als er 1690 während des Pfälzer Erbfolgekriegs verstarb, waren die Herzogtümer nach einer Entscheidung der Reunionenkammer (*chambre de réunions*) von Metz mit Frankreich reuniert.[14] Die

Exil (1624-1634) (Beihefte der Francia, 18), Sigmaringen 1989; Laurent Jalabert: Charles IV de Lorraine 1604-1675. L'esprit cavalier, Metz 2021, S. 49 ff.

11 Daniel Nordman: Frontières de France. De l'espace au territoire (XVIe-XIXe siècle), Paris 2002, S. 193 ff.

12 Jalabert: Charles IV (Anm. 10), S. 242 ff.

13 Laurent Jalabert: Charles V ou la quête de l'État (1643-1690), Metz 2017.

14 Marie-Odile Piquet-Marchal: La chambre de réunion de Metz, Paris 1969.

Wiederherstellung Lothringens erfolgte erst wieder durch den Vertrag von Rijswijk (1697). Herzog Leopold I. (1690-1729) erhielt so einen Staat, dessen Territorium teilweise beschnitten und dessen Hauptstadt entmilitarisiert worden waren. Doch für Frankreich blieb die Versuchung der Übernahme bestehen: Sie wurde 1736/37 nach einem bekannten Muster realisiert. Allerdings wurde Leopold I. ebenfalls in diese Planungen miteinbezogen, deren territoriale Strategien und Tauschvereinbarungen er bereits 1700 im Zusammenhang mit dem Spanischen Erbfolgekrieg akzeptierte. Diese offensichtlich komplexen Ereignisse zeigen, dass die Existenz des lothringischen Staates seit Beginn des 17. Jahrhunderts auf die eine oder andere Weise in der Schwebe war, weil die Interessen Frankreichs die Souveränität dieses Zwischenstaates in Frage stellten.[15]

2. Welche Form von Souveränität für einen »Zwischenstaat«?[16]

»Die Anerkennung der staatlichen Souveränität ist Grundvoraussetzung, um von einem Staat und damit von einem ›kleinen Staat‹ sprechen zu können«.[17] Man muss diese Behauptung oder zumindest die von Marco Bazzoli gewählte Formulierung hinterfragen, selbst wenn man dessen Begründung versteht. Denn die Qualifizierung als Staat ergibt sich nicht durch die bloße Anerkennung durch andere, zumal sich damit die Frage stellt, wer diese anderen sind und welches die akzeptierte Form von Souveränität ist. Denn wenn ein mächtiger Staat beschließt, die Souveränität seines bescheidenen Nachbarn nicht mehr anzuerkennen, wie dies Ludwig XIV. gegenüber dem herzoglichen Lothringen tat, hebt dies keineswegs dessen staatliche Realität auf. Darüber hinaus kennen die Souveränitätstheorien verschiedene Lesarten, wobei häufig die Idee bevorzugt wird, dass Souveränität als umfassende Macht über die Bewohner und das Territorium zu verstehen ist. Dies ist zu berücksichtigen, wenn man

15 Es ist eine terminologische Frage, wie diese kleinen Staaten im vormodernen Europa zu bezeichnen sind. Siehe auch Anton Schindling: Mindermächtige Territorien und Reichsstädte im Heiligen Römischen Reich. Stände oder Kleinstaaten, in: Kleinstaaten in Europa (Anm. 1), S. 37-58.

16 Diese klassische Bezeichnung für Lothringen wurde von Alexandre Ruelle in einer vergleichenden Studie zwischen Lothringen und Savoyen aufgegriffen: (Dé)construire un État dans un territoire d'entre-deux. Le Piémont-Savoie et la Lorraine à l'époque moderne, in: Cahiers Tocqueville des Jeunes Chercheurs 3, Nr. 1, Juli 2021, S. 16-59.

17 Marco Bazzoli: Il piccolo stato nell'età moderna. Studi su un concetto della politica internazionale tra XVI e XVIII secolo, Mailand 1990, S. 13.

das Wahrnehmungssystem der Zeitgenossen sowie bestimmte politische Denkweisen erfassen will.

Souveränität (*souveraineté*, *majestas, kurion politeuma*) wird von Jean Bodin mit der Vorstellung von »absoluter Macht« gleichgesetzt. Antike Autoren sprachen dagegen von der »höchsten Regierung«, was nicht ganz das Gleiche ist. Pierre Dardot und Christian Laval betonen diese Differenz und erläutern, dass bei Bodin *république* zum Synonym für Staat wird und dass für ihn ein »Staat ohne souveräne Macht kein Staat oder nicht mehr ein Staat ist«.[18] Es gibt eine bekannte semantische Verschiebung von *imperium* und *res publica* hin zum Staat, der souverän sein muss – sonst ist er kein Staat. An dieser Elle haben im 17. Jahrhundert die Franzosen und später auch Historiker die Regionalstaaten gemessen. Da die Herzogtümer nach französischem Verständnis nicht vollständig souverän waren, konnten sie somit *ipso facto* kein vollwertiger Staat sein. Die Idee der Souveränität, die dem Staat als Staat innewohnt, ist jedoch eine einseitige Lesart der Geschichte des Staates, denn Staatssouveränität entsteht erst mit dem modernen Staat, also mit einem Staat, wie er sich erst zwischen dem 13. und 17. Jahrhundert ausbildete.

Bei älteren französischen Autoren galt Souveränität nur als vollständig, wenn damit umfassende Rechtsprechungsgewalt einhergeht, der Fürst also die letzte Instanz darstellt. So meinte etwa Charles Loyseau:

> In Frankreich ist die letzte Instanz der Justiz so sehr Souveränitätsrecht, dass diese im allgemeinen Sprachgebrauch als Souveränität bezeichnet wird, so wie der König bei der Lehensübertragung der Krone Glaube und Huldigung, oberste Rechtsprechung und Souveränität vorbehält. Glaube und Huldigung beziehen sich auf das Lehen und auf die private und direkte Lehnsherrschaft (la féodalité et seigneurie privée et directe), die oberste Rechtsprechung und Souveränität auf die Justiz und die öffentliche und souveräne Lehnsherrschaft (la justice et seigneurie publique et souveraine).[19]

Bei Loyseau heißt es allerdings auch:

> Im vorigen Kapitel wurde bewiesen, dass ein Feudalfürst souverän [in seiner Gerichtsbarkeit, L. J.] bleibt, obwohl seine Souveränität nicht so ausgezeichnet und so vollkommen ist wie jene, die sich von niemandem herleitet.[20]

18 Pierre Dardot und Christian Laval: Dominer. Enquête sur la souveraineté de l'État en Occident, Paris 2020, S. 35.

19 Charles Loyseau: Traité des Seigneuries, Paris 1608, S. 58, Abschnitte 31 und 32.

20 Ebd., S. 50.

Dieses mittelalterliche Konzept von Souveränität, das auf das Gebiet der Rechtsprechung konzentriert und begrenzt war, kann mit derjenigen Souveränität in Verbindung gebracht werden, die der Herzog von Lothringen in Bar wie auch im Herzogtum Lothringen ausübte. Obwohl die Herzöge offenbar eher zu Loyseaus erstgenanntem Konzept tendierten, gab es bei Vertretern des Reichs ebenso eine Interpretation, die dieser zweiten Äußerung Loyseaus nahekam.[21]

Dabei waren die Herzöge von Anfang an mit einer Herausforderung konfrontiert, die im französischen Denken grundlegend war, nämlich den feudalen Bindungen. Matthias Schnettger hat diesen wichtigen Punkt hervorgehoben:

> Lehnsabhängigkeit war für kleine Staaten in der Frühneuzeit also eine nicht bloß theoretische Einschränkung ihrer Souveränität, sondern konnte in Krisensituationen gar die unabhängige Existenz in Frage stellen.[22]

Diese Thematik war im geopolitischen Kontext für Lothringen von entscheidender Bedeutung.[23] In der Neuzeit war im Laufe der Jahrhunderte, insbesondere seit den Westfälischen Friedensverträgen, ein Streben nach »vollständiger« Souveränität zu beobachten, das schwerlich mit dem Fortbestehen feudaler Bindungen koexistieren konnte, so schwach sie auch sein mochten. Die Geschichte des Heiligen Römischen Reichs, zumindest seiner großen Fürstentümer, zeigt diese Realität zur Genüge. Das Streben nach kurfürstlicher oder königlicher Würde verstärkte den Drang, mit den herkömmlichen, starken feudalen Bindungen zu brechen. Allerdings sollte man sich nicht auf eine restriktive Lesart von Souveränität festlegen, die nur eine einzige Form annehmen kann. In der Sicht der Zeitgenossen bestand das Problem nicht so sehr in einem theoretischen Ansatz, sondern in den möglichen und ganz konkreten Folgen

21 Im Reich führten die Bemühungen um das *privilegium de non appellando* dazu, dass die fürstlichen Vasallen des Kaisers diese ältere Form der Souveränität im Bereich der Rechtsprechung symbolisch stärkten, vgl. Ulrich Eisenhardt: Die kaiserlichen privilegia de non appellando, Köln und Wien 1980. Der Herzog von Lothringen erhielt dieses Privileg mit dem Vertrag von Nürnberg von 1542. Loyseau: Traité des Seigneuries (Anm. 19), S. 58, meinte dazu: »[…] les Princes, qui ont parfaictement le dernier ressort de la iustice, sont mis entre les souverains, ores qu'ils soient vassaux tributaires, ou en protection, pour ce qu'en effet leur peuple n'est subject au commandement d'autre, que d'eux: consideration qui a esté bien representée toutes les fois, que le Duc de Lorraine a voulu obtenir du Roy ce dernier ressort en son Duché de Bar«.

22 Schnettger: Kleinstaaten in der Frühen Neuzeit (Anm. 2), S. 614.

23 Duchhardt: Kleinstaaten zwischen Großreichen (Anm. 1), S. 82.

feudaler Bindungen. So führt Matthias Schnettger zwar das Beispiel des feudalen Drucks an, den der Papst als Lehnsherr auf einige italienische Staaten ausübte. Doch weiß man auch, wie wichtig für die innere Diplomatie im Heiligen Römischen Reich die kaiserliche Kompetenz war, Lehen wieder einzuziehen.

Für die lothringischen Herzogtümer stellte dies allerdings keine Gefahr mehr dar, da dort insbesondere seit 1542 nur noch ein kleiner Rest an Lehen unter der Oberherrschaft des Kaisers verblieben war.[24] Die Gefahr kam vielmehr aus Frankreich, das sich auf die weltlichen Besitzungen der lothringischen Bistümer und des Barrois mouvant berief.[25] Die Franzosen nutzten semantische Verschiebungen, um diese feudale Realität auf das gesamte Herzogtum Bar zu übertragen, womit sie sich de facto über das Abkommen von Brügge (1301) hinwegsetzten.[26] So lässt sich besser verstehen, warum die lothringischen Herzöge die Grenze zwischen dem lehnsabhängigen Barrois mouvant und dem unabhängigen Barrois non mouvant betonten und sogar eine ungeteilte Souveränität über das gesamte Herzogtum Bar behaupteten. So konnten sie dort alle Hoheitsrechte beanspruchen und ausüben, ohne sich der französischen Oberhoheit zu unterwerfen. Seit Beginn des 14. Jahrhunderts und noch lange im 15. Jahrhundert war die französische Oberherrschaft nur schwach. Doch die Besetzung des Herzogtums durch Ludwig XI. im Jahr 1480 nach dem Krieg gegen Karl den Kühnen wurde sicherlich als Warnsignal aufgefasst. Dies galt ebenso für die Oberhoheit über die Grafschaft Ligny (im Barrois), die man in den Archiven vom Beginn des 16. Jahrhunderts bis zur Herrschaft von Leopold I. verfolgen kann.[27]

Daher war die Huldigung des Barrois mouvant für Frankreich ein politisches trojanisches Pferd und für die Herzöge von Lothringen ein Damoklesschwert. Ein Kernelement war die richterliche Autorität des Herzogs. Tatsächlich bestanden seine Herzogtümer aus Ländereien, die unterschiedlichen Oberhoheiten unterstanden: der französischen für

24 Siegfried Fitte: Das staatsrechtliche Verhältnis des Herzogtums Lothringen zum Deutschen Reich seit dem Jahre 1542, Straßburg 1891.

25 Alphonse Schmitt: Le Barrois mouvant au XVIIe siècle (1624-1698), Bar-le-Duc 1929.

26 Léonard Dauphant: Des sociétés de marche face à la politique royale des Quatre Rivières. L'exemple de la haute Saône et de la haute Meuse au XVe siècle, in: Annexer? Les déplacements de frontières à la fin du Moyen Âge, hg. von Pierre Savy und Stéphane Péquignot, Rennes 2016, S. 159-169; Jean Rigault: La frontière de la Meuse. L'utilisation des sources historiques dans un procès devant le Parlement de Paris en 1535, in: Bibliothèque de l'École des Chartes 106, 1945-1946, S. 80-99.

27 Siehe insbesondere Archives du Ministère des Affaires étrangères, Correspondance politique Lorraine 47 und Archives de Meurthe-et-Moselle, 3 F 66.

das Barrois mouvant, der kaiserlichen bis 1542 für das Herzogtum Lothringen und auch andere Reichslehen. Konnte also nach französischer Logik, der sich die Herzöge von Lothringen anschlossen, ein Fürst »voll und ganz« souverän sein, wenn seine Untertanen einerseits das Pariser *parlement* und andererseits das Reichskammergericht anrufen konnten? Die feudalen Bindungen erschienen so lange nicht als Hemmschuh für die Souveränität der Herzöge von Lothringen über das gesamte Bar, als Frankreich keinen Einspruch erhob. Mit der starken Tendenz des modernen Staates, Souveränität und Oberherrschaft zusammenzubringen, änderten sich jedoch die Wahrnehmungen und machten die Appellationsgerichtsbarkeit zur entscheidenden Frage. Hieraus erwächst die Spannung zwischen der Manifestation von Souveränität des lothringischen Fürsten und dem kaiserlichen und französischen Willen, ihre eigene politische Souveränität zu behaupten und diese auf eine aktive Oberherrschaft zu stützen. Das provozierte die Auseinandersetzungen über das Verhältnis zwischen Souveränität und Gerichtsbarkeitsbefugnissen, welches zuvor keine besonderen Schwierigkeiten bereitet hatte.

Mit dem Aufschwung des »ersten Absolutismus« und der Entstehung des modernen Staates in Frankreich sowie in der Auseinandersetzung mit den Habsburgern erlangte die Frage der Lehnsabhängigkeit (*mouvance*) und der Souveränitätsrechte jedoch eine neue Dringlichkeit. Bis Ende der 1530er Jahre konnte das Barrois mouvant seine Berufungen frei an das *parlement* in Paris oder die *assises de Saint-Mihiel* richten, das Gericht des Herzogs von Lothringen, was in den Privilegien von Romilly von April 1539 anerkannt wurde. Gleichwohl versuchte der König zunehmend, die alternative Option auszuschließen und das französische Gericht als einzige Berufungsinstanz zuzulassen. Dies konnte er Herzog Anton 1539 noch nicht abringen. Doch am 15. November 1541 anerkannten der Herzog und sein Sohn Franz in einer Urkunde, dass sie die Regal- und (im traditionellen Sinne) Souveränitätsrechte »nur durch die Gnade und Erlaubnis des Königs, ihres souveränen Herrn, und für die Dauer ihrer Leben« genössen. Im Frieden von Crépy (1544) versuchte Karl V., den König zur Rücknahme dieser Urkunde zu bewegen. Doch die Franzosen gaben vor, diese verloren zu haben, und die Dinge blieben in der Schwebe. Heinrich II. kündigte in seinen Dekreten (*lettres patentes*) vom 22. Juli 1548 an, die Volljährigkeit Karls III. abzuwarten, um diese Fragen erneut zu erörtern. Es kam zu langen Diskussionen, bis man im Konkordat vom 25. Januar 1571 und dessen Präzisierungen in drei Erklärungen übereinkam. Davon wurde nur die Erklärung vom 8. April 1575 vom Pariser *parlement*, der Rechnungskammer und der *cour des aides* regist-

riert.[28] In dieser Erklärung wird anerkannt, dass der König »unter der Beibehaltung von Lehen und Befugnis […]« keine Ansprüche auf »andere Rechte als das Lehen und die Anerkennung von Berufungen und andere Dinge« erhebe, »ohne in irgendeiner Weise in die Rechte, Gebräuche, Verfahren und Gewohnheiten der genannten Vogteien von Bar und seiner Lehnsabhängigkeit einzugreifen, von wo die Urteile erlassen werden«; und dass der Herzog »gegenüber seinen Untertanen durch den genannten Vertrag und die Vereinbarung alle Regalien und die Souveränität genießt«. Diese Auslegung, die nur eine Art delegierte Souveränität gewährte und die Appellation nach Paris zuließ, hielt sich noch einige Jahrzehnte. Doch Ludwig XIII. betrieb die Rücknahme des Lehens – und im weiteren Sinne des Herzogtums Bar – und die Besetzung der Herzogtümer, was er damit begründete, dass Karl IV. die Huldigung für das Barrois mouvant unterlassen hatte. Nachdem Ludwig XIV. im Pyrenäenfrieden von 1659 Ansprüche auf das Herzogtum Bar erhoben hatte und diese dann über Reunionen durchsetzen wollte, wurde erst 1698 die Situation von 1575 wiederhergestellt.

Die Herzöge hätten für das Modell und die Logik des Reichs optieren können, taten das aber nicht. Darin zeigt sich ihre französische politische Kultur und Sprache ebenso wie die Folgen der bedrohlichen Nachbarschaft. In den lothringischen Reichsterritorien dagegen wurde eine Form von Souveränität anerkannt, die der reichsrechtlichen »Landeshoheit« entsprach, also der territorialen Oberhoheit. Im Spätmittelalter begünstigte die Rezeption des römischen Rechts, die über die oberitalienischen Reichsgebiete erfolgte, in Verbindung mit der Reichsreform die Durchsetzung einer starken, territorial verankerten Macht. Dabei wurde die Landesherrschaft durch die Landeshoheit ergänzt, die sich nicht leicht definieren lässt, aber mit einer starken staatlichen Macht gleichgesetzt werden kann.[29] Die Landesherrschaft wiederum kann als »Verbindung der Funktionen des Lehns- und Gerichtsherrn mit den feudalen und

28 Details in Philippe-Antoine Merlin: Répertoire universel et raisonné de jurisprudence 1, Paris 1812, S. 583 ff.

29 Laut Johann Jakob Moser ist im 18. Jahrhundert die »Landeshoheit« »ein Recht, durch das der Inhaber desselben berechtigt ist, in seinem Land und seinen Gütern alles anzuordnen, zu verbieten und zu verkünden, zu tun und zu lassen, was nach den Rechten Gottes, der Natur und der Menschen einem Regierenden obliegt, sofern seine Hände nicht durch die Gesetze des Reiches, seine Gewohnheiten, die mit den Ständen und Untertanen geschlossenen Verträge oder durch althergebrachte und feststehende Freiheiten und Gewohnheiten gebunden sind«. Grund-Riss der heutigen Staatsverfassung …, Tübingen 1754, zitiert nach Rachel Renault, https://saintempire.hypotheses.org/publications/glossaire/landeshoheit (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

administrativen Formen der Staatsgewalt« definiert werden.[30] Sie förderte den Wandel von Fürstentümern zu fast souveränen Organisationen, was sich ab 1512 darin äußerte, dass den alten Fürstenhäusern der Titel »Durchlaucht« (*illustre*) verliehen wurde, der bis dahin dem Souverän vorbehalten war.[31] Das Haus Lothringen kam bereits vor dem Nürnberger Vertrag von 1542 in den Genuss dieses Titels, was ihm Bedeutung verlieh.[32] Zwar sprach der Kaiser in seiner Antwort vom 10. Juli 1532 Herzog Anton nur als »hochgeboren« an, doch in einem Gutachten des Reichsrats von 1534 wird der Herzog sehr wohl als »Durchlaucht« bezeichnet.

Diese Territorialfürsten verfügten somit über eine starke Macht, eingeschränkt durch die Regeln des Reichs, z. B. in der Außenpolitik.[33] Die Rechtsprechung war ein Hoheitsrecht par excellence, weshalb die Reichsfürsten das *privilegium de non appellando* anstrebten. In ihrer Perspektive könnten übergeordnete Gerichtsbarkeiten wie der Reichshofrat und das Reichskammergericht nur als Einschränkungen erscheinen, doch darf man nicht vergessen, dass die Stände seit 1507 über die Reichskreise für das letztgenannte Gericht Beisitzer ernannten. Das Reichskammergericht war also keine den Reichsgebieten fremde Gerichtsbarkeit und kann nicht nur als Schutzmauer gegen die fürstliche Autorität gesehen werden.[34]

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Fürsten gegenüber dem Reich in verschiedenen Bereichen eine hohe Autonomie genossen, die allerdings durch das Reichsrecht, unter anderem auf dem Gebiet der Justiz, eingeschränkt war. Gewiss können Beschränkungen durch eine Berufungsgerichtsbarkeit symbolisch als Angriff auf die »Oberhoheit«, die Unabhängigkeit des Fürsten, wahrgenommen werden, doch trifft dies in der Praxis nicht immer zu. Selbst wenn die Herzöge von Lothringen sich und die Unabhängigkeit des lothringischen Staates gegen jegliche Form von übergeordneter Gerichtsbarkeit zu verteidigen brauchten, sind sie a priori gleichwohl »souverän«, wenn man die erwähnten Kriterien anwendet, die im Reich galten und ebenso in Frankreich, soweit es

30 Karl Siegfried Bader: Territorialbildung und Landeshoheit, in: Blätter für deutsche Landesgeschichte 90, 1953, S. 109-131; hier S. 129: »Landesherrschaft ist die Verbindung grund- und gerichtsherrlicher Funktionen mit den amts- und lehnsrechtlichen Formen staatlicher Gewalt«.

31 Francis Rapp: Les origines médiévales de l'Allemagne moderne, Paris 1989, S. 320.

32 Schnettger: Kleinstaaten in der Frühen Neuzeit (Anm. 2), S. 615.

33 Ernst Wolfgang Böckenförde: Der Westfälische Frieden und das Bündnisrecht der Reichsstände, in: Der Staat 8, 1969, S. 449-478.

34 Volker Press: Das Reichskammergericht in der deutschen Geschichte (Schriftenreihe der Gesellschaft für Reichskammergerichtsforschung, 3), Wetzlar 1987, S. 11.

sich auf das Reich bezog.[35] Diese Lesart hätten die Herzöge dank ihrer Positionierung am Rande des Reichs und nahe an Frankreich zumindest vertreten können, zumal das den Erwartungen der Habsburger entsprach. Allerdings war dies nicht ihr Anliegen, was sich insbesondere darin zeigt, dass die Herzöge über ein halbes Jahrhundert hinweg, von René II. in den 1490er Jahren bis zu seinem Nachfolger Anton und dem Nürnberger Vertrag von 1542, sich gegenüber dem Reich um die Anerkennung als »frei und nicht inkorporierbar« bemühten. Die Herzöge verlegten sich auf ein Souveränitätsmodell, wie es von Jean Bodin klar formuliert wurde, um die Modernisierung ihres Staates umzusetzen. Diese beruhte auf inneren Reformen und der Behauptung der Unabhängigkeit innerhalb definierter Grenzen, die mit ihrer Souveränität übereinstimmen sollten. Damit lösten sie sich zunehmend vom Kaiserreich, ohne jedoch mit ihm zu brechen.

Die Souveränität für einen Zwischenstaat, einen Kleinstaat, zu postulieren, bedeutete, deren theoretische und faktische Interpretation zu überwinden, die den großen Staaten den herausragenden Platz einräumte. Im Folgenden soll insbesondere nachvollzogen werden, wie die Realität der lothringischen Souveränität konkret aussah.[36] Ausgangspunkt ist die Annahme, dass Lothringen durchaus ein souveräner Staat war.[37]

3. Mittel und Ausdrucksformen der lothringischen Souveränität

Im französischen Denken setzt die Souveränität eines Staates dessen Dauerhaftigkeit, seine »Ewigkeit« (*perpétuité* bei Bodin), sowie eine relative »Unpersönlichkeit« voraus, d. h. seine Trennung von der natürlichen Person der Herrscher, die an seiner Spitze aufeinander folgen. Aus diesem Grund bedeutete die Existenz eines Fürsten an der Staatsspitze noch nicht die Souveränität des Staates selbst. Die lothringische Souveränität kann daher nicht allein in einer dynastischen Logik gelesen und begründet werden, sondern muss vielmehr anhand der Realitäten eines Staates

35 Thomas Maissen: Devenir une république au temps des monarchies. La Confédération helvétique et les Provinces-Unies face au défi intellectuel et politique de l'absolutisme français, in: Francia 41, 2014, S. 101-127; hier S. 116.

36 James J. Sheehan: The Problem of Sovereignty in European History, in: American Historical Review 111, 2006, S. 1-15; hier S. 2.

37 Diese Meinung vertritt auch Heinz Duchhardt: Kleinstaaten zwischen Großreichen (Anm. 1), S. 87: »Man muss das Herzogtum zu Beginn des 17. Jahrhunderts als faktisch souverän einordnen, woran einige noch bestehende Lehensverbindungen zur Krone Frankreichs nichts änderten«.

betrachtet werden, der sich seiner Existenz und der Bedeutung seines Ansehens bewusst ist. Sie äußern sich beispielsweise in seiner Fähigkeit, für seine Untertanen eine gute innere »Policey« zu erhalten, was sich insbesondere in der Gesetzgebung und in exemplarischen Urteilen zeigt.[38] Mit der Stärkung des modernen Staates, dem Übergang vom Justizstaat zum Finanzstaat, zum Verwaltungsstaat, wird der Ausdruck von Souveränität zur Notwendigkeit, um ein identitätsstiftendes Element für das Kollektiv und einen Ausweis der eigenen Macht zu schaffen. Die Herzöge verfolgten diesen Ansatz, was anhand der Mittel und Ausdrucksformen veranschaulicht wird, die sich für den lothringischen Staat mit der Idee von Souveränität verbinden. Dabei wird weder Vollständigkeit noch ein systematischer Vergleich mit einem anderen Staat angestrebt.

Wir werden nicht näher auf die Struktur des Staates eingehen, doch muss betont werden, dass der Funktionsrahmen der Herzogtümer über den eines Fürstentums hinausging.[39] Das Territorium war in Propsteien (*châtellenies*) und Vogteien (mit Neustrukturierungen unter Leopold) aufgeteilt. Auf zentraler Ebene findet man den herzoglichen Rat, die Kanzlei, die beiden Rechnungskammern von Lothringen und Bar, das Finanzamt und das *tribunal du change*. Diese Institutionen waren teilweise Erbe der beiden Herzogtümer Bar und Lothringen, doch kamen Neuerungen hinzu, so eine *cour souveraine* unter Karl IV. und, wie in Frankreich ab der Zeit Leopolds, ein Staatsrat und vier Staatssekretariate. Uns interessiert hier die Entwicklung dieser Institutionen und vor allem ihr Einsatz bei der souveränen Behauptung des Staates.

Der herzogliche Rat trug zu Beginn des 16. Jahrhunderts noch mittelalterliche Züge.[40] Mit den folgenden Veränderungen nahm das Regierungspersonal zu.[41] Dasselbe galt für die Erhebungen in den Adelsstand.[42]

38 Antoine Follain: Blaison Barisel. Le pire officier du duc de Lorraine, Paris 2014.

39 Christophe Rivière: Une principauté d'Empire face au Royaume. Le duché de Lorraine sous le règne de Charles II (1390-1431), Turnhout 2019.

40 Antoine Fersing hat den fast informellen Charakter der Institution hervorgehoben. Antoine Fersing: Idoines et suffisants. Les officiers d'État et l'extension des droits du Prince en Lorraine ducale (début du XVIe siècle-1633), Dissertation unter Leitung von Antoine Follain, Strasbourg 2017, S. 61 ff.

41 Vgl. die Arbeit von Antoine Fersing, der zeigte, dass die Zahl der Beamten in den zentralen Institutionen von etwa 50 im Jahr 1570 auf 190 im Jahr 1612 anstieg und 1633, als die Herzogtümer von Frankreich überfallen wurden, wieder auf etwa 137 zurückging. Insbesondere der herzogliche Rat verzeichnete einen Personalzuwachs (von 15 auf 60 Personen) ebenso wie die Kanzlei (von acht auf 71 Personen).

42 Anne Motta hat dies anhand der Frage der Adelserhebungen deutlich gemacht. Anne Motta: Noblesse et pouvoir princier dans la Lorraine ducale, 1624-1737, Dissertation unter der Leitung von Laurent Bourquin und Philippe Martin, Université du Maine 2012. Sie zählt 54 Adelserhebungen zwischen 1634 und 1659, dann 114

So wurde ein Amtsadel (*noblesse de robe*) im Dienste von Fürst und Staat geschaffen. Die Folge lässt sich bald ablesen. Der Anteil der lothringischen ebenso wie der französischen Aristokratie im Rat nahm ab: Von 1629 bis 1633 gehörten dem Rat Karls IV. noch zehn Mitglieder des alten Schwertadels und fast 30 Mitglieder dieses Amtsadels an.[43]

Über politische Fragen hinaus ist dieser Rat insofern wichtig, als er auch Ort für die Rechtsprechung war, die dem Fürsten vorbehalten ist, zumal dieser eine direktere Kontrolle über die nach unten delegierte Justiz anstrebte. Diese lag jedoch unter anderem bei den *assises de l'ancienne chevallerie*, einer konkurrierenden Instanz, die normalerweise für alle Berufungen zuständig war. Der Herzog versuchte daher, seine Autorität mittels seines Rats – als Berufungsorgan – und des *tribunal du change* sowie den von ihm bestellten Beamten zu stärken. Ursprünglich war das *tribunal du change* das Schöffengericht von Nancy, doch wurde seine Befugnis zugunsten des Herzogs ausgeweitet, sodass es allmählich zum Berufungsgericht für die Vogtei Nancy und im Laufe des 16. Jahrhunderts für alle Herzogtümer wurde (insbesondere für Strafsachen und Berufungssachen der Vogteien).[44] Die Interessen des Herzogs wurden auch von Generalstaatsanwälten mit der Funktion einer »zentralen Staatsanwaltschaft« vertreten. Es gab den Generalstaatsanwalt von Lothringen und den Generalstaatsanwalt von Bar, die in Vertretung der Interessen des Herzogs und des Staates weitreichende Befugnisse in der geistlichen und weltlichen Gerichtsbarkeit hatten, bis hin zu Grenzangelegenheiten, wo es zu Konflikten mit anderen Fürsten kam. Die richterliche Befugnis des Herzogs nimmt mit Karl IV. weiter zu, der in einer Notsituation eine *cour souveraine* gründete.[45] Dort war die Rechtsprechung nach dem Edikt vom 26. September 1664 unentgeltlich. Obwohl das nicht dauerhaft so blieb, bestärkte es die Staatsautorität. So wurden

zwischen 1660 und 1670 und einen Höhepunkt im Jahr 1663 mit 18 Adelsverleihungen, was sich einige Jahre lang fortsetzte: 13 im Jahr 1664, elf in den Jahren 1665 und 1666. Somit fanden fast zwei Drittel der Nobilitierungen während der Herrschaft Karls IV. in kurzem Zeitraum statt, parallel zur Wiederherstellung seiner Macht.

43 Dies stellt Anne Motta fest und fügt verschiedene Sekretäre hinzu, »die aufgrund ihrer Fähigkeiten und ihrer Ergebenheit und nicht aufgrund ihres sozialen Hintergrunds berufen wurden. Der alte Adel ist daher in diesem zentralen Gremium mit rund 10 Prozent Vertretern in der Minderheit«. Ebd., S. 154.

44 Siehe die Artikel und die Dissertation von Jonathan Pezzetta: Édifier une justice souveraine au sein d'une principauté médiane. Le tribunal du Change de Nancy (XVIe-premier tiers du XVIIe), Dissertation in Arbeit unter der Leitung von Stefano Simiz und Julien Lapointe, Université de Lorraine.

45 Es gibt lediglich ein einziges, älteres Werk über diesen Hof: Hubert de Mahuet: La Cour souveraine de Lorraine et Barrois (1641-1790), Nancy 1958.

auf zentraler und lokaler Ebene vielzählige Staatsdiener eingesetzt, die zunehmend in den Herzogtümern ausgebildet wurden, insbesondere in der 1572 von Karl III. gegründeten Universität von Pont-à-Mousson.[46] Das war ein konkreter und symbolischer Ausdruck für die Identität des lothringischen, katholischen und souveränen Staates.

Die Finanzen waren ein wesentliches Instrument für jede konkrete Behauptung von Souveränität. Mit Blick auf die Größe der Herzogtümer sind die finanziellen Mittel auf den ersten Blick bescheiden, doch sind zwei Dinge hervorzuheben.[47] Einerseits ähnelte die finanzielle Bedeutung der herzoglichen Territorien dem Profil eines Fürstentums: Salinen, Bergwerke und Wälder ermöglichten es dem Herzog lange Zeit, »von dem Seinen zu leben«; gleichwohl betrug 1630 der Anteil der Steuern an seinem Einkommen immerhin 43 Prozent Andererseits fand ein Wandel hin zu einem Finanzstaat statt, gestützt auf eine Verwaltung mit einer wachsenden Zahl herzoglicher Beamter. Dies äußerte sich in einer Vervielfachung der regelmäßigen Steuern und der allmählichen Ausschaltung der Generalstände, ganz wie in Frankreich. Deren Zustimmung war unabdingbare Voraussetzung für die Erhebung von Steuern, die grundsätzlich außergewöhnlich waren. Dazu mussten die Generalstände vom Herzog einberufen werden, insbesondere in Notsituationen, wobei er sich Vorhaltungen und Beschwerden anhören musste.[48] Zwar benötigte der Herzog, insbesondere Karl III., zwar die Stände, um zusätzliche Einnahmen zu erzielen, doch in dringenden Situationen konnte er auf weitere Mittel zurückgreifen. Dazu zählten Steuerbewilligungen durch die Versammlung der Notabeln, Anleihen und Abgaben, die direkt von den Vögten erhoben wurden. Letztere beruhten auf Nichtschädigungsschreiben (*lettres de non préjudices*), die immer länger auf sich warten ließen und mehrere Erhebungen zusammenfassten.[49] Dieser Ausweg trug dazu

46 L'Université de Pont-à-Mousson et les problèmes de son temps. Actes du Colloque organisé par l'Institut de recherche régionale en sciences sociales, humaines et économiques de l'Université de Nancy II, Nancy 1974.

47 Fersing: Idoines et suffisants (Anm. 40), S. 83 ff.

48 Julien Lapointe: »Sous le ciel des Estatz«. Les États généraux de Lorraine sous le règne personnel de Charles III (1559-1608), Université de Lorraine, Dissertation von 2015; zum vorangehenden Zeitraum vgl. Émile Duvernoy: Les États Généraux des duchés de Lorraine et de Bar jusqu'à la majorité de Charles III (1559), Paris 1904.

49 Es handelt sich um Privilegien, die festhielten, dass die Hilfsgelder nur aufgrund der Zustimmung der versammelten Stände und bloß für einen bestimmten Zeitraum gewährt wurden, ohne dass dies künftige neue Hilfsgelder präjudiziere. Diese Briefe dienten dazu, die Privilegien der Stände zu schützen, und schränkten grundsätzlich die Souveränität der Herzöge ein.

bei, dass sich der Herzog zunehmend von der Zustimmung der Stände löste. Seit den 1630er Jahren traten sie nicht mehr zusammen und verschwanden. Sie hatten sich gewissermaßen selbst außer Kraft gesetzt, indem sie das Spiel der Vaudémont und die Anerkennung der männlichen Erbfolge mitmachten, vor allem aber, indem sie Steuerformen akzeptierten, die nicht mehr ihrer Zustimmung bedurften.[50]

Durch die Stärkung der finanziellen Autonomie des Staates verfügte der Herzog zunehmend über Mittel für eine Außenpolitik, die sich auf Armee und Diplomatie stützte. Um seine Souveränität geltend machen zu können, brauchte er Mittel zur Umsetzung dieses Anspruchs. Militärische Stärke trug dazu auch innerhalb des Territoriums bei, weil der Herzog als Einziger Truppen aufstellen konnte. Dies alles erfolgte proportional zur bescheidenen Größe des Staates. Durch die Anwerbung von Söldnern war diese Armee bereits unter Karl III. im Kampf für die katholischen Liga gewachsen. Angesichts der Bedrohungen im Dreißigjährigen Krieg, unter anderem seitens von Schweden, erfuhr die Armee unter Karl IV. einen starken Aufschwung. Ausgehend von durchschnittlich 3000 wuchs sie 1630 auf 10.000, 1631 auf 18.000 Mann, darunter 3000 Reiter.[51] Nachdem sie im Jahr darauf auf weniger als 11.000 Mann geschrumpft war, nahm sie 1633 wieder auf 9500 Fußsoldaten und 4000 Reiter zu.[52] Diese Armee war ein Werkzeug in den Händen des Herzogs zur Verteidigung des Staates und zur aktiven Politikgestaltung, auch wenn sie wie unter Karl IV. und seinem Nachfolger unglücklich verlief.[53] Sie lieferte auch Argumente innerhalb des zwischenstaatlichen Spiels, denn sie war Ausdruck der Macht. Das führte unter anderem dazu, dass Spanien die lothringische Souveränität bei den Verhandlungen zum Westfälischen Frieden unterstützte.[54] Allerdings war dieser Zustand nicht von Dauer, und die Bestände der Armee gingen so weit zurück, dass sie zu Beginn des 18. Jahrhunderts fast nicht mehr existierte.

Die Diplomatie war für den lothringischen Staat ein privilegierter Raum, um seine Souveränität zum Ausdruck zu bringen und zu garantie-

50 Jalabert: Charles IV (Anm. 10), S. 49 ff.

51 Jean-Charles Fulaine: Le duc Charles IV et son armée, Metz 1997, S. 54-55.

52 Ebd., S. 78 f.

53 Die Verteidigung konnte sich nicht allein auf Armee und Bastionen stützen, die aufgrund der finanziellen Möglichkeiten des Staates hauptsächlich auf Polaritäten wie Stenay, Nancy, La Mothe-en-Bassigny u. a. beschränkt bleiben. Daher waren für den Erhalt des Staates Allianzen von entscheidender Bedeutung.

54 Jalabert: Charles IV (Anm. 10), S. 164 ff. Dieser Gedanke kann sicherlich mit der Untersuchung der französischen Korrespondenz von Mai bis Oktober 1648 vertieft werden, an deren Herausgabe Albert Schirrmeister (DHIP) in der Reihe der Acta Pacis Westfalicae arbeitet.

ren, zumal im Zusammenhang der genannten feudalen Bindungen, weshalb sich der Herzog um die Entsendung von Bevollmächtigten zu den Friedensverhandlungen in Westfalen, Nimwegen wie auch in Rijswijk bemühte.[55] Dieses Forschungsgebiet wurde leider mit Ausnahme der Beziehungen zu Frankreich wenig bearbeitet, obwohl hier einige Aspekte vertieft werden sollten. Die Beziehungen zum Papsttum sind ansatzweise erforscht, und sie zeigen, dass für Rom innerhalb der Geopolitik des 16. und 17. Jahrhunderts die Souveränität der Herzogtümer nicht zur Diskussion stand.[56] Meine eigenen Forschungen zu Karl V. konnten zeigen, wie durch den Einsatz der Diplomatie, insbesondere bei den Verhandlungen von Nimwegen, verhindert wurde, dass die Souveränität des Herzogtums in Frage gestellt wurde.[57] Das französische Ränkespiel setzte alles daran, diese zu leugnen, insbesondere durch die Verweigerung des Sitzrechts für die herzoglichen Gesandten. So sah sich der Herzog gezwungen, sich teilweise auf die kaiserlichen Unterhändler zu verlassen, so wie Karl IV. sich bei den Westfälischen Verhandlungen auf die Spanier und andere hatte verlassen müssen. Wie der Westfälische Frieden bleibt der Frieden von Rijswijk noch aus dem Blickwinkel zu analysieren, wie dort versucht wurde, die Idee einer Wiedergeburt des lothringischen Staates umzusetzen und damit zu einer von Frankreich anerkannten Souveränität zurückzukehren.[58] Auch die leopoldinische Diplomatie ist hinsichtlich dieser Idee ein noch wenig bearbeitetes Feld. So schickte beispielsweise Frankreich einen außerordentlichen Gesandten von 1702 bis 1732, doch der Herzog hatte auch einen Gesandten am französischen Hof.[59] Die Geschichte dieser lothringischen Diplomatie bleibt noch zu schreiben, deren Struktur, so scheint es, hauptsächlich aus Sondergesandten und Beauftragten mit unterschiedlichem Status bestand. So unterhielt das herzogliche Lothringen Verbindungen zu seinen Grenznach-

55 Jalabert: Charles V (Anm. 13), S. 128 ff.

56 Fourier Bonnard: Les relations de la famille ducale et du Saint-Siège durant les trois derniers siècles de l'indépendance, Paris 1934.

57 Jalabert: Charles V (Anm. 13), S. 316 ff.

58 Insbesondere die Acta Pacis Westfalicae (zum ersten Punkt) und, Rijswijk betreffend, die Bestände der Archive des Außenministeriums wie auch die des Departementarchivs von Meurthe-et-Moselle, speziell der Bestand 3F (der sogenannte Wiener Bestand), bieten diese Möglichkeit.

59 De facto ist er ein Einwohner mit ständigem Wohnsitz, doch kennt man das Spiel der Bezeichnungen auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen. Laurent Jalabert: Monsieur D'Audiffret, résident, observateur et espion à la cour de Lorraine (1702-1732), in: Échanges, passages et transferts à la cour du duc Léopold (1698-1729), hg. von Anne Motta, Rennes 2017, S. 139-150.

barn, aber auch zu einigen Reichsständen (wie Bayern), dem Reichstag, England usw.[60]

Diplomatie benötigt bekanntlich ein gewisses Prestige, dessen Ausstrahlung über das Bild von der Souveränität des Staates hinausreicht. Die Idee von »Grandeur«, sei sie tatsächlich oder vermeintlich, auf jeden Fall aber nach außen bekundet, zählt in gleichem Maße wie politische oder militärische Demonstrationen. Diese Vektoren sind klassisch, ihre Wirkung ist schwer messbar, doch ihr Einsatz ist entscheidend. Starb der Fürst, war dies Anlass für eine gewaltige Medienoperation rund um sein Prestige, die Dynastie und den Staat. Über die Begräbniszeremonie für René II. weiß man nur wenig.[61] Dank Edmond du Boullay kennt man aber den pompösen Aufwand, der für seine Nachfolger betrieben wurde, insbesondere für Charles III., der am 14. Mai 1608 verstarb.[62] Bei dessen Tod eilten Kuriere an verschiedene Höfe, um die Nachricht zu überbringen, und Botschafter (aus Mantua, Bayern, Kleve oder den Schweizer Kantonen) kamen nach Nancy und beteten vor dem Leichnam des Verstorbenen, dem man die Kleidung eines souveränen Fürsten angelegt hatte. Bei diesem Staatsbegräbnis, das mit starken politischen Symbolen ausgestattet war, spielten Wappen und Wappenherolde eine wesentliche Rolle.[63] Herzog Heinrich II. ließ durch Friedrich Brentel verschiedene Stiche anfertigen, um das Bild souveräner Macht zu verbreiten und die Erinnerung an die Zeremonie zu bewahren.[64]

60 Eine detaillierte Geschichte der Grenzkonstruktion des herzoglichen Staates und der Nutzung der Grenzen als identitätsstiftende Vektoren des Staates wäre noch zu schreiben, unter anderem anhand der herzoglichen Bestrebungen, die Herzogtümer zu kartografieren und deren Grenzen besser zu kennen. Ein Überblick dazu in Laurent Jalabert: Didier Bugnon (1676-1735), un ingénieur-géographe français au service du duc Léopold, in: Pays lorrain 96, März 2015, S. 7-18.

61 Pierre Marot: La Lorraine et la mort, Nancy 1991, S. 133 ff.

62 Edmond du Boullay: La vie et trépas de deux princes de paix, le bon duc Antoine et saige duc Françoys, […] qui trespasserent en moyns d'un an; ensemble les royales et tres excellentes cerimonies observées et accomplies à leurs funerailles et enterrementes; avec le discours des alliances et traictez de mariage en la maison de Lorraine, Metz 1547.

63 Von den über 2000 von Jean Callot gelieferten Wappen sind »1324 mit den vollständigen Wappen von Lothringen versehen«. Jean-Christophe Blanchard: Un spectacle emblématique, in: La pompe funèbre de Charles III, hg. von Philippe Martin, Metz 2008, S. 93-103; hier S. 93.

64 Auch die Künste zählen zu den Instrumenten politischer Machtdemonstration; dies zeigten insbesondere Paulette Choné: Emblèmes et pensée symbolique en Lorraine (1525-1633). »Comme un jardin au cœur de la chrétienté«, Paris 1991, und Vincent Dorothée: Un crépuscule pour une aurore. Les échanges franco-lorrains à la lumière des arts et du spectacle au premier XVIIe siècle, Dissertation unter Leitung von Colette Nativel, Paris I-Sorbonne 2022.

Dieses Bemühen um eine dauerhafte Erinnerung an Karl III. in Bild und Schrift steht in einer Reihe mit Arbeiten, in denen die Stärke der lothringischen Genealogie und damit der herrschenden Dynastie verherrlicht und die Idee von einer unbestreitbaren und natürlichen Souveränität verbreitet wurden, insbesondere weil deren Ursprung bis auf Karl den Großen zurückgeführt wird. Man denke etwa an das Epigramm von Edmond du Boullay in *Les Genealogies des tresillustres et trespuissans Princes les Ducz de Lorraine,* in dem es heißt:

> Das Haus Lothringen trägt zurecht diesen Vers als Devise: Schande und Schmach über den, der es usurpieren will, denn sein starker Arm, die souveräne Macht, verteidigt stets (Volk), Adel und Kirche, und niemals wurde seine Stärke besiegt. Dies beweist Jerusalem, erobert vom tapferen Helden Godefroy de Boullone […].[65]

Mehr als anderthalb Jahrhunderte später wird Godefroy de Bouillon erneut bei der Darstellung von Herzog Karl V. heraufbeschworen, der als christlicher Held stilisiert wurde mit dem Bestreben, die Idee von Souveränität und Ewigkeit des Staates zu verbreiten, in dem selbstverständlich die Familie eine Rolle spielte.[66]

Für einen Staat wie das herzogliche Lothringen ist die dynastische Frage wichtig, da kleine Staaten gewiss anfälliger auf dynastische Schwankungen reagieren als größere. Man weiß, wie es zum Beispiel im 18. Jahrhundert dem Großherzogtum Toskana oder dem Herzogtum Kurland erging. In Frankreich sorgte eine umfassende hierarchische Ordnung für die Kontinuität des Staates, mit dem Salischen Gesetz und einer Erbfolge, die den jüngeren Zweig und Prinzen von Geblüt einschloss. In einem Staat wie Lothringen konnte das Legitimitätsprinzip aufgrund des Erbfolgesystems und der Befähigung des Herzogs, Änderungen durchzusetzen, leichter in Frage gestellt werden.[67] Dies geschah während der

65 Edmond Du Boullay, Les Genealogies des tresillustres et trespuissans Princes les Ducz de Lorraine Marchis, avec le discours des alliances & traictez de mariages en icelle maison de Lorraine, jusques au duc Francoys dernier decedé, Paris 1549, unpaginiert, Rückseite des Deckblatts: »A tres bon droict la maison de Lorraine porte ce vers pour sa devise. Pour usu[r]per, dont ayt honte, ou vergogne car son fort bras, puissance souveraine deffend tousiours (peuple) noblesse esglise, et n'a iaimais sa force esté submise. Prouver le peut Iherusalem conquise par le bon preux Godefroy de Boullone«.

66 Jalabert: Charles V (Anm. 13), S. 491 ff.

67 Im Gegensatz zu Frankreich hatten eine kleine, nicht widerständige Aristokratie, die teilweise vom Herzog abhängig war, und zahme Generalstaaten die Einführung der männlichen Erbschaftsregel 1625 sicherlich begünstigt. Bekannt sind hingegen die Hindernisse, die sich Ludwig XIV. beim Vertrag von Montmartre (1662) und

Regierungen von Karl IV. und Karl V., wobei Ersterer 1625 das Salische Gesetz zugunsten des jüngeren Zweigs der Vaudémont und zum Nachteil von Herzogin Nicole einführte. Die französische Reaktion war aufschlussreich für die Situation eines kleinen souveränen Staates, der unter Beobachtung eines mächtigen Nachbarn stand: Während der Kaiser wegen seiner militärischen Anliegen diese Änderung anerkannte, griff der französische König zwar nicht direkt in die Sache ein, stimmte aber dieser Anerkennung nicht zu. Ludwig XIII. bestritt also noch nicht die lothringische Souveränität, wie dies, wie oben erwähnt, Ludwig XIV. dann allerdings tat.

Die Dynastie spielt in Lothringen eine ebenso wesentliche Rolle wie in allen adligen und aristokratischen Familien. Sie erlaubte es, den Anspruch auf Souveränität mit Bezug auf die karolingischen Wurzeln zu begründen und somit in angesehene Fürstenhäuser einzuheiraten. So war es möglich, dass Karl III. eine Tochter aus dem französischen Königshaus heiratete und Karl V. sowie Leopold I. Habsburgerinnen, um nur diese Beispiele zu nennen. Umgekehrt konnte dieses dynastische Spiel des Einheiratens in angesehene Familien eine Bedrohung für die Souveränität darstellen, so, wie oben erwähnt, als Heinrich IV. von Frankreich auf die Hochzeit des *dauphin* mit der lothringischen Erbin Nicole hinarbeitete.

*

Die Souveränität Lothringens war und ist für Historiker, die sich mit Realität und Formen des Staates in der Neuzeit befassen, ein vielschichtiges Thema. Aufgrund geopolitischer Herausforderungen war der lothringische Raum von Karl dem Kühnen bis zu Ludwig XV. Spielraum für Ambitionen, die zuweilen sogar die Idee eines lothringischen Staates selbst gefährdeten. Diese Infragestellung konnte durch eine recht eindeutige und sehr französische Auffassung von Souveränität erfolgen, die darauf beruhte, dass die totale Machtfülle in Händen eines Fürsten lag, der seine Rechte und Befugnis in keiner Weise zu teilen bereit war. Der Fall Lothringen macht es nicht nötig, die Realität eines Staates zu diskutieren, selbst wenn er nur von bescheidener Größe ist, sondern vielmehr die Folgen fürstlicher Entscheidungen in politischen Fragen. Die Herzöge setzten sich für die dynamische Verteidigung und Anerkennung einer Unabhängigkeit ein, die für sie gleichbedeutend mit voller Souveränität war. Möglicherweise verkannten sie dabei die politischen

auch bei der Einbeziehung seiner nichtehelichen Söhne in die Erbfolge entgegenstellten (mit einem Testament, das nach seinem Ableben aufgehoben wurde).

Realitäten und die für Zwischenstaaten zunehmende Notwendigkeit, ihre Rechte, ja ihre Existenz innerhalb von Gefügen zu sichern, die in einem flexibleren Rahmen echte Souveränität – wenn auch in einer formal anderen Form – anboten, nämlich im Heiligen Römischen Reich. Die lothringischen Herzöge wählten jedoch seit dem Ende des 15. Jahrhunderts einen anderen Weg. Sie arbeiteten auf die Stärkung des lothringischen Staates hin, womit sie paradoxerweise und unbeabsichtigt dessen Souveränität und letztlich das Herzogtum selbst in Frage stellten.

Übersetzung: Thomas Maissen und Erika Mursa

Das Alte Reich und die Souveränität in der Frühen Neuzeit

Christophe Duhamelle

Auf den folgenden Seiten wird keine erschöpfende Studie über die Rezeption von Jean Bodins Begriff der »souveraineté« im Alten Reich unternommen. Der Aufsatz von Guido Braun in diesem Band bietet hierzu eine wertvolle Übersicht. Eher handelt es sich hier um den Versuch, eine Art doppelter Verflechtungsgeschichte (»histoire croisée«) zu schreiben.[1] Als französischer Historiker möchte ich die Eigenschaften des Alten Reichs skizzieren, die den Rahmen für diese Rezeption bildeten und sie schwierig machten.[2] Im Spiegel dessen, was den Begriff »souveraineté« für Publizisten und Juristen des Alten Reichs fremdartig machte, werden Aspekte des Alten Reichs vorgestellt, die dieses in den Augen eines französischen Beobachters als fremdartig erscheinen lassen.

Mit dieser Herangehensweise geht eine Gefahr einher: Die Unterschiede zwischen dem frühneuzeitlichen Frankreich und dem Alten Reich könnten überspitzt werden. Im Gegensatz dazu haben die Geschichtsschreibungen beider Länder solche Gegensätze eher relativiert: Deutsche Historiker und Historikerinnen haben den modernen Staat in den mächtigsten Fürstentümern des Alten Reichs gesucht und oft gefunden, während ihre französischen Kollegen und Kolleginnen die Vorstellung eines absolutistischen Königtums stark nuanciert haben. Die Machtpraktiken im (west-)europäischen Ancien Régime trugen oft gemeinsame Züge. Aber gerade der Umgang mit dem Begriff »souveraineté« lässt die Unterschiede, nicht die Gemeinsamkeiten, in den Vordergrund

1 Michael Werner und Bénédicte Zimmermann: Vergleich, Transfer, Verflechtung. Der Ansatz der *Histoire croisée* und die Herausforderung des Transnationalen, in: Geschichte und Gesellschaft 28, 2002, S. 607-636.

2 Dieser Text wurde zuerst unter dem Titel »Souveraineté partagée et étaticité fractale: pouvoirs et territoires dans le Saint-Empire romain germanique après 1648« für ein französisches Publikum vorgetragen und wird so in dem von Indravati Félicité herausgegebenen Tagungsband »Regard critique sur les souverainetés« erscheinen. Deshalb besteht die begrenzte zitierte Literatur oft aus ins Französische übersetzten deutschen Studien und französischen Arbeiten über das Alte Reich – und deshalb auch aus von mir verfassten Texten. In dieser leicht veränderten deutschen Version werden die Übersetzungen gegebenenfalls in ihren deutschen Originalfassungen zitiert; die Literatur wurde aber nicht so erweitert, wie das Thema es notwendig machen würde, und auf Belege für die ausgeführten präzisen Beispiele begrenzt. In den zitierten Studien wird eine weit umfangreichere Literatur vorgeführt.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-007 | CC BY-SA 4.0

treten, nicht nur aus unserer heutigen Sicht, sondern in erster Linie aus der Sicht der Zeitgenossen.

Die Wendung »westfälisches System« soll die Entstehung eines internationalen Zusammenspiels souveräner Staaten bezeichnen. Zugleich verfestigte der Westfälische Friede aber das institutionelle Gefüge und das politische Gleichgewicht, die innerhalb des Reichs keinem einzigen Machtinhaber die souveräne Fähigkeit zuteilten, für das Ganze Gesetze zu geben beziehungsweise sie aufzuheben. Obwohl die Souveränität im Heiligen Römischen Reich damit nur schwer zu finden war, wurde sie dort oft erörtert. Der heutige deutsche Begriff für »souveraineté«, Souveränität, wurde aus dem Französischen übernommen, genauer gesagt von Jean Bodin. Juristen und Politiker nahmen Bodins Ideen schon früh zur Kenntnis. Sie setzten ihre Lektüre in Debatten um, in denen es nicht nur um das theoretische Verständnis der Machtverteilung im Heiligen Römischen Reich ging, sondern auch um die konkreten Kämpfe zwischen den verschiedenen politischen Akteuren. Man war sich generell keineswegs einig über den Charakter des Reichs, in dem die von Bodin geförderten neuen Definitionen nur eine – und keine passende – Möglichkeit waren, um über das Wesen der »république« zu streiten.

Das Alte Reich befand sich also im Herzen der politischen und intellektuellen Welt, in der die Souveränität definiert wurde, und doch entsprach fast nichts in seiner Funktionsweise dieser Definition. Das Paradoxon entging den Zeitgenossen nicht, die sich schwertaten, diesen politischen Körper zu bezeichnen, über den Samuel Pufendorf 1667 schrieb:

> Es bleibt uns also nichts anderes übrig, als zu sagen, dass Deutschland ein irgendwie irregulärer und einem Monstrum ähnlicher Körper ist, wenn man es nach den Regeln der Wissenschaft von der Politik klassifizieren will.[3]

Dieses Zitat ist zweifellos das am häufigsten verwendete, wenn es um das frühneuzeitliche Heilige Römische Reich Deutscher Nation geht. Sein Nachruhm ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass es von den Historikern lange Zeit ungeschönt übernommen wurde. Meist zitierten sie übrigens nur das *monstro simile* und viel weniger das *siquidem*. Der Nebensatz bezog sich auf die aristotelische Dreiteilung (Monarchie, Aristokratie, Bürgerherrschaft), die Pufendorf auf den vorhergehenden Seiten

3 »Nihil ergo aliud restat, quam ut dicamus, Germaniam esse irregulare aliquod corpus et monstro simile, siquidem ad regulas scientiae civilis exigatur«. Samuel Pufendorf: De Statu Imperii Germanici, in: Staatslehre der frühen Neuzeit, hg. von Notker Hammerstein, Frankfurt a. M. 1995, S. 570-931; hier S. 830.

untersucht hatte. Die Bezüge zu Bodins Souveränität sind diskreter: So machte sich Pufendorf im lateinischen Text auf die Suche nach der *summa potestas*, einem anderen Begriff Bodins für »Souveränität«, und Pufendorfs zwei Jahre später veröffentlichter deutscher Text verwendete das Wort *Republique*. Dennoch vertrat Pufendorf eine Position, die bereits in der Minderheit war. In den folgenden anderthalb Jahrhunderten befassten sich Politiker und Juristen mehrheitlich mit einer neutralen Beschreibung bzw. mit einer Präsentation des Reichs als System.

Im Historismus des 19. Jahrhunderts entstand dann die deutsche Geschichtsschreibung als protestantische Lehrerin einer kleindeutschen Bismarck-Nation, die zum ersten Mal seit tausend Jahren von Österreich getrennt war. Sie sah in Preußen den einzigen vorzeigbaren Protostaat und wertete zugleich das (habsburgische) Kaiserreich als archaisch ab. Die Schieflage blieb im Paradigma des modernen Staates erhalten, an dem die deutsche Vergangenheit gemessen wurde. Lange Zeit geschah dies in Bezug auf die Fürstentümer, in jüngerer Zeit allerdings auch manchmal auf das Reich selbst.[4] Vor allem aber erfasste ein neuer Blick, jenseits des Paradigmas der Modernisierung, die Eigenart dieses Reichssystems durch die Untersuchung von Ritualen oder der politischen Kommunikation.[5] Der Begriff der Souveränität steht somit in letzter Zeit nicht mehr im Zentrum der großen historiographischen Frage, ob die deutsche Geschichte des 16. und 17. Jahrhunderts die Prolegomena des modernen Staates enthielt.

Nichtsdestoweniger war er für die Zeitgenossen – ob Theoretiker oder politische Akteure – eine große Herausforderung. Um diesen unbequemen Umgang mit Bodins Begriff im Rahmen des Alten Reichs summa-

4 Ein paradigmatisches Beispiel für diese Kontroversen in zwei (2013 ins Französische übersetzten) Artikeln: Georg Schmidt: Das frühneuzeitliche Reich – Sonderweg und Modell für Europa oder Staat der Deutschen Nation?, in: Imperium romanum – irregulare Corpus – teutscher Reichs-Staat. Das Alte Reich im Verständnis der Zeitgenossen und der Historiographie, hg. von Matthias Schnettger, Mainz 2002, S. 247-277, und Heinz Schilling: Das Alte Reich – ein teilmodernisiertes System als Ergebnis der partiellen Anpassung an die frühmoderne Staatsbildung in den Territorien und den europäischen Nachbarländern, in: Imperium romanum – irregulare Corpus – teutscher Reichs-Staat. Das Alte Reich im Verständnis der Zeitgenossen und der Historiographie, hg. von Matthias Schnettger, Mainz 2002, S. 279-291. Siehe auch Matthias Schnettger: Regards nouveaux sur un vieil Empire. L'historiographie du Saint-Empire depuis le milieu du xxe siècle, in: Le Saint-Empire. Histoire sociale (xvie-xviiie siècle), hg. von Falk Bretschneider und Christophe Duhamelle, Paris 2018, S. 9-25.

5 Als Einführung zum aktuellen Kenntnis- und Debattenstand über das Alte Reich: Matthias Schnettger: Kaiser und Reich. Eine Verfassungsgeschichte (1500-1806), Stuttgart 2020.

risch vorzustellen wird zunächst der Begriff der Souveränität mit drei Begriffen konfrontiert, die das Denken der deutschen Leser von Bodin strukturierten: Majestät, Landeshoheit, Verfassung. Dann wird gezeigt, dass der Begriff der Souveränität zwar nicht geeignet war, um die Ausübung der Macht im Heiligen Römischen Reich und seinen Ständen zu beschreiben, andererseits aber ein nützlicher Prüfstein und Streitobjekt dieser Machtausübung war.

1. Souveränität und politisches Denken

Jean Bodins *Six livres de la république* (1576) genossen eine frühe, ausgiebige und anhaltende Rezeption im Alten Reich. Das Werk wurde »in einer Weise diskutiert, wie dies bei keinem anderen Staatstheoretiker geschah«.[6] Von seiner lateinischen Version, der einflussreichsten, wurden zahlreiche deutsche Ausgaben gedruckt: die vier ersten erschienen 1591, 1594, 1601 und 1609. Die Deutschen lasen Bodin auch auf Französisch. Außerdem erschien 1592 eine erste deutsche Übersetzung von Johann Oswaldt. Die Art und Weise, wie in diesen verschiedenen Versionen die Bodinsche Konzeption der Souveränität zum Ausdruck kam, war unterschiedlich. Das französische Wort inspirierte die bis heute übliche Übersetzung als »Souveränität«. In seiner lateinischen Version brauchte Bodin selbst dafür jedoch *majestas*. Die erste deutsche Übersetzung wiederum übersetzte den Begriff mit *Oberkeit*. Schließlich sahen sich die Debatten, die durch die Rezeption Bodins ausgelöst wurden, häufig mit den Begriffen der »Landeshoheit« und der »Reichsverfassung« konfrontiert.

Majestas war im Kaiserreich ein politischer Begriff und bezeichnete mindestens ebenso sehr eine symbolische Darstellung und ein ikonografisches Motiv.[7] Als *majestas Imperii* zeigte es den Kaiser umgeben von den Kurfürsten, die alle im symbolischen Prunk ihrer Macht dasitzen.[8] Diese Bild setzte sich im Spätmittelalter durch und bestand die gesamte

6 Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Erster Band 1600-1800, 2. erweiterte Auflage, München 2012, S. 174, allgemeiner S. 174-186 über die Rezeption Bodins.

7 Zur *majestas* und ihrem Stellenwert in der Bodin-Rezeption Barbara Stollberg-Rilinger: Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache des Alten Reiches, München 2008, S. 140-146 (dieses Buch wurde 2013 ins Französische übersetzt).

8 Zu den Kurfürsten und ihrer Rolle im Reich in der Frühneuzeit Axel Gotthard: Säulen des Reiches. Die Kurfürsten im frühneuzeitlichen Reichsverband, Husum 1999.

Frühe Neuzeit hindurch fort.[9] Was auf diese Weise betont wurde, war nicht nur die Tatsache, dass der Kaiser gewählt wurde und sich daher nicht mit einer langen Reihe von Vorfahren brüsten konnte, auch wenn mehr als drei Jahrhunderte lang fast immer Habsburger erwählt wurden – aber bezeichnenderweise nur »fast immer«: 1740 gelangte die Krone an einen Wittelsbacher. Die Figur der *majestas Imperii* veranschaulichte außerdem im weiteren Sinne das, was man mit einem Anachronismus als Mitbestimmung dieses politischen Körpers bezeichnen kann. Krieg und Frieden, die im Namen des Reiches geschlossen oder geführt wurden; Auflagen und Normen, die das ganze Reich banden; die Lösung von Konflikten innerhalb des Reiches – all dies fiel in die gemeinsame Verantwortung »des Kaisers und des Reiches«. Diese von den Zeitgenossen sehr häufig verwendete Formulierung verdeutlichte genau diesen Dualismus. So war nur der Kaiser imstande, die Investitur eines Fürsten vorzunehmen. Zugleich konnten nur die anderen Fürsten diesen neuen Fürsten in ihrer Mitte aufnehmen, ihm im Fürstenkolleg des Reichstags seinen vollen Status und seinen Platz im Reich zuerkennen. Sie ließen sich oft bitten, wie es etwa die vom Kaiser geschaffenen Reichsfürsten von Dietrichstein oder von Thurn und Taxis schmerzhaft erlebten, die jahrzehntelang auf einen Sitz und eine Stimme innerhalb des Fürstenkollegs des Reichstags nur hoffen durften.[10]

Die Kurfürsten stellten in dieser Repräsentation der *majestas Imperii* als Teil das Ganze dar. In Wirklichkeit bestand der politische Körper des Reichs aus allen Reichsständen, d. h. aus den über dreihundert Fürsten, Herzögen, Markgrafen, Landgrafen, Grafen und Reichsstädten, die dem Kaiser unmittelbar unterstanden. Sie nahmen mit ihm und den Kurfürsten am Reichstag teil, der 1663 zu einer ständigen Versammlung wurde. Dort wurde über die Angelegenheiten des Reiches viel diskutiert und manchmal auch entschieden. Um diese Gemengelage zu erfassen, entwickelten die Juristen seit der Wende zum 17. Jahrhundert eine subtile Unterscheidung, die Johannes Limnaeus (1592-1665) in seinen umfangreichen *Juris publici Imperii Romano-Germanici libri* (1629-1634, mit Zusätzen 1650 und 1660) durchsetzte: die Trennung von *maiestas realis* des Reichs und *maiestas personalis* des Herrschers. Damit wurde versucht, die Souveränität mit der gemischten Form des Reichs in Einklang zu bringen, die sowohl Aristokratie als auch Monarchie war. Durch die Aufteilung der *majestas* zwischen Kaiser und Reich konnte verhindert werden,

9 Zwei Beispiele für dieses ikonografische Motiv, Stollberg-Rilinger: Des Kaisers alte Kleider (Anm. 7), S. 55 (1495) und S. 144 (1653-1654). Siehe auch das Titelbild des ersten Bandes von Gotthard (Anm. 8).

10 Stollberg-Rilinger: Des Kaisers alte Kleider (Anm. 7), S. 202 f., S. 255 f.

dass die Souveränität des Reichs die Auslegung als Aristokratie annahm, die Bodin ihr gegeben hatte.[11]

Betrachten wir nun die deutsche Übersetzung des Wortes Souveränität in der ersten deutschen Ausgabe von 1592: »Oberkeit« war ein Begriff, der in der deutschen politischen Sprache kaum vorkam, weder vorher und vor allem nicht danach. Diese frühe Formulierung für »Obrigkeit« blieb vage. Sie konnte jede politische Autorität bezeichnen, ob mit Gesetzgebungsbefugnis ausgestattet oder nicht. Wenn beispielsweise Lazarus von Schwendi, der dem engeren Beraterkreis des Kaisers Maximilian II. angehörte, in seinem berühmten Gutachten über den Zustand des Reiches im Jahr 1570 den Begriff *Oberkeit* in Bezug auf den Kaiser verwendete, dann wollte er auf dessen schlichtende und empfehlende Rolle gegenüber den Mitgliedern des Reiches hinweisen und nicht auf eine hypothetische Befehls- und Entscheidungsbefugnis. In diesem Sinne verwendete er auch den Begriff *Autorität*. Andere Stellen in diesem Text, an denen *Oberkeit* vorkam, bezogen sich eher auf die allgemeinen Gesetze des Reiches, die der Kaiser nicht allein beschloss.[12] Infolgedessen eignete sich *Oberkeit* nicht, um die Neuheit der Bodinschen Souveränität zu erfassen. Das lag wahrscheinlich daran, dass Johann Oswaldt, der Übersetzer, ein Prediger aus dem damals württembergischen Mömpelgard, seiner Aufgabe nicht ganz gewachsen war. Ein anderer Grund war aber von größerem Gewicht: Die »deutschen Begriffe konnten Bodins Begrifflichkeit nicht gerecht werden, weil sie die deutsche Herrschaftswirklichkeit abbildeten«.[13]

Ein dritter Begriff, der in den Quellen viel häufiger vorkam als *Oberkeit*, stand im Zentrum der Debatten um Jean Bodins Werk: *Landeshoheit*. Er bezeichnete die sehr weitreichenden Befugnisse der Reichsunmittelbaren: hohe Gerichtsbarkeit, Münzrecht (aber nicht irgendwelche), Steuern (aber nicht beliebig), Verwaltung im Allgemeinen und sogar Bündnisrecht und Kriegsführung. Doch so weitreichend und nahe an den französischen »Regalien« diese Befugnisse auch sein mochten, sie waren immer dadurch eingeschränkt, dass sie innerhalb des Reichs aus-

11 Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts (Anm. 6), S. 221-224.

12 Lazarus von Schwendi: Diskurs und Bedenken über den Zustand des hl. Reiches von 1570, in: Staatslehre der frühen Neuzeit, hg. von Notker Hammerstein, Frankfurt a. M. 1995, S. 197-235, S. 210 für eine Verwendung von *Oberkeit* in Verbindung mit dem Kaiser; S. 209 für eine ähnliche Verwendung von *Autorität*; S. 208 für eine Verwendung von *Oberkeit* in Verbindung mit den »gemeinen gesetzen«.

13 Helmut Quaritsch: Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jh. bis 1806, Berlin 1986, S. 68. Dieser Studie zufolge (S. 81) taucht der Begriff *Souveränität* zum ersten Mal 1609 in einem deutschen Text auf, allerdings im Zusammenhang mit Spanien.

geübt wurden. Krieg führen? Ja, aber seit 1495 nicht mehr gegen einen anderen Reichsstand oder gegen den Kaiser, was im Westfälischen Frieden erneut festgehalten wurde. Gerichtsbarkeit ausüben? Nicht alle konnten das in inappellabler Form tun, obwohl viele Reichsstände vom Kaiser das *Privilegium de non appellando* erhielten. Das bedeutete, dass kein Untertan an die Reichsgerichte gelangen durfte, um Berufung einzulegen. Schließlich konnten die Reichsunmittelbaren ihre Konfession selbst wählen. Aber nicht immer, nicht jede, und seit 1648 konnten sie im Fall eines Glaubenswechsels ihre »private« Religionswahl ihren Untertanen nicht mehr auferlegen.[14] Vor allem aber mussten alle Reichsfürsten vom Kaiser eingesetzt werden, und alle taten dies bis zum Ende des Reichs. Selbst der preußische König Friedrich II. ließ sich schließlich darauf ein, obwohl er verweigerte, dass sein Gesandter vor dem Kaiser niederkniete.[15]

So kann die Landeshoheit, von welcher Seite man sie auch betrachtet, nicht der Definition der Souveränität bei Bodin entsprechen. Diesen Schluss zog auch der wohl einflussreichste Traktat über die Ausübung der fürstlichen Macht nach dem Westfälischen Frieden, der *Teutsche Fürsten-Stat* von Veit Ludwig von Seckendorff (1656): »Daß eine teutsche Fürstliche Hoheit nicht gar absolut sey, sondern auff Kaÿserliche Majestät und das Heilige Reich ihren unterthänigen Respect habe«.[16] Der Elsässer Ulrich Obrecht, der 1699 beauftragt wurde, für Ludwig XIV. eine Denkschrift zu diesem Thema zu verfassen, äußerte sich nicht anders:

> Im Allgemeinen umfasst die Landeshoheit alle Rechte, die in Frankreich als Herrschaftsrechte bezeichnet werden, und darüber hinaus die meisten Souveränitätsrechte, mit Ausnahme einiger, die dem Kaiser vorbehalten sind. Der Oberste Bereich oder die wahre Souveränität erstreckt sich auf dieselben Rechte, mit dem Unterschied, dass der Oberste Bereich oder die Souveränität unabhängig ist, und dass die

14 Ralf-Peter Fuchs: Ein »Medium zum Frieden«. Die Normaljahrsregel und die Beendigung des Dreißigjährigen Krieges, München 2010; Christophe Duhamelle: *Cujus regio ejus religio*? Le prince converti dans le Saint-Empire moderne, in: Revue d'histoire moderne & contemporaine 68 (4), 2021, S. 162-182.

15 Barbara Stollberg-Rilinger: Le rituel de l'investiture dans le Saint-Empire de l'époque moderne: histoire institutionnelle et pratiques symboliques, in: Revue d'histoire moderne & contemporaine 56 (2), 2009, S. 7-29. Siehe auch: Jean-François Noël: Zur Geschichte der Reichsbelehnungen im 18. Jahrhundert, in: Mitteilungen des Österreichischen Staatsarchivs 21, 1968, S. 106-122.

16 Veit Ludwig von Seckendorff: Teutscher Fürstenstat, in: Staatslehre der frühen Neuzeit, hg. von Notker Hammerstein, Frankfurt a.M. 1995, S. 240-481; hier S. 251.

> Landeshoheit ihr in der Ausübung aller Rechte, die sie enthält, unterworfen und untergeordnet ist.[17]

Es ist daher verständlich, warum der Übersetzer Bodins »souveraineté« »majestas« oder »summa potestas« nicht mit »Landeshoheit« übersetzen konnte, obwohl die Landeshoheit im Alten Reich diejenige Machtkompetenz war, die der staatlichen Herrschaft am nächsten kam.

Indem er weder »Majestas« noch »Landeshoheit« benutzte und die Souveränität noch nicht eindeutschte, traf Johann Oswaldt mit »Oberkeit« eine Wahl, die das Unbehagen offenbarte, das ihn bei der Suche nach einem deutschen Äquivalent für die »Souveränität« begleitete. Ein Detail zeigt, wie unbequem seine Aufgabe war. Im neunten Kapitel des ersten Buches von *La République* erledigte Bodin die Frage der Souveränität im Alten Reich in einem Satz: »Neantmoins la majesté souveraine de cest empire là ne gist pas en la personne de l'empereur, ains en l'assemblée des estats de l'empire qui peuvent donner loy à l'empereur et à chacun prince en particulier«. Das französische Original lässt sich übersetzen mit: »Allerdings liegt die souveräne Majestät dieses Reichs nicht in der Person des Kaisers, sondern in der Versammlung der Reichsstände, die dem Kaiser und jedem einzelnen Fürsten Gesetz geben können«.[18] Die lateinische Version war noch lapidarer: *Est enim in principum et optimatum libero conventu illius imperii majestas* – »Die Majestät dieses Reichs liegt nämlich in der freien Versammlung der Fürsten und Patrizier«.[19] Damit orientierte sich Jean Bodin an der für ihn entscheidenden Frage: Wer war allein berechtigt, über Gesetze zu entscheiden, sich also auch von ihnen zu befreien, um neue Gesetze zu schaffen? Gewiss, jedes Reichsgesetz musste den Reichstag passieren. Aber Bodin überging hier, dass dies keine Instanz war, die sich gegen den Kaiser durchsetzen konnte. Vielmehr war es die Versammlung des Kaisers und der Fürsten, die gemeinsam entschieden. Vor allem aber lag das Wesentliche, was das Reich zusammenhielt, nicht in der gesetzgeberischen Entscheidung, sondern in der hierarchischen Repräsentation dieses komplexen Körpers und in der subtilen Balance, die nicht ohne Schwierigkeiten zwischen den Vorrechten der einen und denen der anderen aufrechterhalten wurde. Bodins Einordnung des Reichs als Aristokratie wurde später von fast allen, die über die »Forma Imperii« schrieben, bis zu dessen Untergang bestritten.

17 Zitiert in Guido Braun: La connaissance du Saint-Empire en France du baroque aux Lumières, 1643-1756, München 2010, S. 809.

18 Jean Bodin: Les six livres de la République. De Republica libri sex, hg. von Mario Turchetti, Paris 2013, S. 592.

19 Ebd., S. 593.

Die bekannteste der sehr wenigen Ausnahmen war im Jahr 1640 Bogislaus Philipp von Chemnitz mit seiner *Dissertatio de ratione status in Imperio nostro Romano-Germanico*.[20]

Es ist daher bezeichnend, aber nicht so überraschend, dass die erste deutsche Übersetzung der *République* diese Definition unterschlug und direkt vom vorhergehenden zum nächsten Satz überging.[21] Weder *majestas* noch *Oberkeit* konnten diese komplexe Beziehung zwischen dem Kopf, dem Ganzen und den Teilen des Ganzen wiedergeben, die sich gegenseitig bestimmten und begrenzten. Dieser Moment der Entmutigung – oder der Vorsicht – des Übersetzers führt uns zu einem Begriff, der in der gewaltigen Flut von Texten, die das politische System des Alten Reiches über sich selbst hervorgebracht hat, unendlich viel weiter verbreitet war: »Verfassung« oder »Grundgesetz«.

Um dies zu verstehen, müssen wir auf den allzu berühmten Satz von Pufendorf zurückkommen, der oben zitiert wurde. Indem er den monströsen Charakter des Reichs beklagte, schwamm Pufendorf gegen den Strom der Entwicklung, die damals das juristische und politische Denken prägte und um 1600 zunehmend an Boden gewann. Die immer stärker in den Vordergrund tretende Vorstellung eines Ius publicum Imperii oder Reichsrechts basierte auf der Rechtsprechung, der jüngsten Geschichte und den Spezifika des Reichs. Sie entwickelte sich zu einer regelrechten Disziplin, die bald zum Kronjuwel der besten juristischen Fakultäten wurde. Obwohl das Vokabular und die Grammatik des alten römischen Rechts immer noch Teile des Baumaterials für dieses neue Denken lieferten, ging es darum, das Deutsche Reich nicht mehr nur durch die Rechtssammlungen des späten römischen Reichs zu verstehen, sondern die neueren Verfassungstexte in den Mittelpunkt des Reichssystems zu stellen: die Goldene Bulle von 1356; der Ewige Landfrieden von 1495; der Augsburger Frieden von 1555; der Westfälische Vertrag von 1648 in seiner Osnabrücker Version; die von jedem Kaiser nach seiner Wahl beschworenen Kapitulationen; und im weiteren Sinne der Ozean der Rechtsprechung, die von den beiden Reichsgerichten in Zehntausenden von Prozessen produziert wurde. Die Meinungen über den Umfang der Dokumente, aus denen diese Reichsverfassung bestand, gingen ausein-

20 Siehe Quaritsch: Souveränität. (Anm. 13), S. 72, und Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts (Anm. 6), S. 203-207, sowie den Aufsatz von Guido Braun in diesem Band.

21 Jean Bodin: Respublica Das ist. Gründtliche und rechte Underweysung, oder eigentlicher Bericht, in welchem außführlich vermeldet wird, wie nicht allein das Regiment wol zu bestellen …, übersetzt von Johann Oswaldt, Mömpelgard 1592, S. 127.

ander, und die beachtlichen Zeremonien des Kaiserreichs waren mindestens genauso Teil der Verfassung wie die Regeln, welche die politische Entscheidungsfindung bestimmten. Diese Verfassung war die Art und Weise, wie die Einzigartigkeit eines politischen Körpers zum Ausdruck gebracht wurde, der weit davon entfernt war, ein mittelalterliches Überbleibsel zu sein, sondern seit 1495 seine spezifische Funktionsweise erfunden und zusammengefasst hatte.

Es ging also darum, sich von den großen Kategorien zu entfernen, welche die Politikwissenschaft der Zeit beherrschten, und das Papierlabyrinth, durch das das Alte Reich seine Komplexität umfasste, wenn auch nicht immer beherrschte, in seinen Einzelheiten festzuhalten. Ein großer Jurist veranschaulicht am besten diese Entwicklung: Johann Jakob Moser (1701-1785). Er ist weniger bekannt als Bodin, die Theoretiker des Naturrechts oder Pufendorf. Er ist jedoch viel wichtiger, um die tatsächliche Praxis des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation in seinem letzten Jahrhundert zu verstehen. Seine Druckproduktion war gewaltig. Darunter war der erste Band seines *Neuen teutschen Staatsrechts* ausgerechnet der Verfassung des Reiches gewidmet.[22]

In dem sehr umfangreichen Werk findet man nicht ein einziges Mal das Wort *Souveränität* oder das Wort *Oberkeit*.[23] *Majestät* kam häufig vor, *souverän* sehr selten. Es geschah vor allem in einer Passage, in der Moser erklärte, dass dieser Begriff nicht auf die Landeshoheit angewandt werden durfte, so weitreichend die Rechte, die diese konstituierten, auch sein mochten. Denn sie wurden durch die Reichsverfassung, d. h. sowohl durch die Vorrechte des Kaisers als auch diejenigen der anderen Mitglieder des Reiches, »so gar stark temperirt«, dass man einen Reichsfürsten nicht »souverain« nennen könne.[24] Tatsächlich widmete Moser all diesen Kategorien nicht viele Gedanken. Erst recht spät, ab Seite 518 und im 25. Kapitel »Von der Analogie der teutschen Staatsverfassung«, suchte er nach Gemeinsamkeiten mit anderen allgemeineren Rechtsformen. Er fand nur sehr wenige. Das Völkerrecht zum Beispiel hielt ihn nicht lange auf: Er schloss zwar nicht aus, dass es in Deutschland anwendbar war,

22 Johann Jakob Moser: Von Teutschland und dessen Staats-Verfassung überhaupt. Nach denen Reichs-Gesetzen und dem Reichs-Herkommen, wie auch aus den Teutschen Staats-Rechts-Lehren, und eigener Erfahrung, Stuttgart 1766.

23 Das bedeutet nicht, dass Moser den Begriff einfach nicht kannte. Er verwendete ihn nämlich an anderen Stellen, sogar im Titel eines Werkes über die schweizerische Souveränität, wobei die lateinische Typografie des Worts unterstrich, dass es sich um eine Entlehnung aus dem Französischen handelte: Johann Jakob Moser: Die gerettete völlige Souveränität der löblichen schweitzerischen Eydgenossenschafft, Tübingen 1731.

24 Moser: Von Teutschland (Anm. 22), S. 551.

aber nur, wenn das Reichsrecht eine Lücke hatte – und schon der Umfang von Mosers Werk bewies, dass es nur wenige Lücken gab. So kam er zu einer Schlussfolgerung, die wohl seine meistzitierte Formulierung ist: »Teutschland wird auf teutsch regiert«.[25] Durch diese Tautologie drückte Johann Jakob Moser sein Misstrauen gegenüber europäischen Vergleichen aus, die in rein theoretischen Kategorien erfolgten. Seines Erachtens gehörte die Souveränität offensichtlich zu diesen unnützen Analogien.

Wenn es darum ging, das Deutsche Reich mit anderen Ländern zu vergleichen, versprach hingegen gerade der Begriff »Verfassung« mehr Möglichkeiten. Die Ehrfurcht vor der deutschen Verfassung zeigte sich insbesondere, als in den 13 Kolonien Amerikas und später in Frankreich neuartige Verfassungen geschrieben wurden. Zwar hatten diese Verfassungen im modernen Sinne des Wortes nicht viel mit dem losen Zusammenhang von Texten, Zeremonien und Sentenzen zu tun, der die »Verfassung des Reichs« ausmachte. Das folgende Zitat des aufklärerischen Staatsrechtlers August Ludwig Schlözer aus einem 1793 erschienenen Werk zeugt gleichwohl vom Bestreben, die Reichsverfassung mit den zeitgenössischen freiheitlichen Entwicklungen in Frankreich gleichzustellen: »Glückliches Deutschland, das einzige Land der Welt, wo man gegen seine Herrscher, ihre Würde unbeschadet, im Wege Rechtens, bei einem fremden, nicht ihrem eigenen Tribunal, aufkommen kan«.[26]

Schlözers Ausruf zeigt deutlich, wie der Begriff der Reichsverfassung im Geiste der Zeit und unter den Vorzeichen des Naturrechts neu interpretiert wurde. Tatsächlich hatte er bereits zuvor die öffentliche Diskussion über eine mögliche Reform des Kaiserreichs angeregt. In diesen Debatten setzten sich viele Publizisten wie Schlözer dafür ein, dass das Reich und das Kaisertum erhalten blieben. Dabei nahmen sie eine Verschiebung des Begriffs der »deutschen Freiheit« vor: Ursprünglich verteidigte er die Vorrechte der Fürsten, und nun bezeichnete er die Grundrechte der Untertanen, welche die Reichsverfassung gegen eben diese Fürsten geltend machen sollte.[27]

25 Ebd., S. 550.

26 August Ludwig Schlözer: Allgemeines Statsrecht und Statsverfassungslere, Göttingen 1793, S. 107.

27 Zu diesen Debatten bleibt ein umfangreiches Werk grundlegend: Wolfgang Burgdorf: Reichskonstitution und Nation. Verfassungsreformprojekte für das Heilige Römische Reich Deutscher Nation im politischen Schrifttum von 1648 bis 1806, Mainz 1998. Als weiteres Beispiel für den Rückgriff auf Reichsherkommen und Reichsverfassung gegen alles, was einer Souveränität der Fürsten gleichkommen konnte: Dietmar Willoweit: Juristische Argumentation in den Werken von Rechtskonsulenten mindermächtiger Stände, in: Blätter für deutsche Landesge-

Schlözers Formel spielte aber auch, und zwar ganz konkret, auf eine der institutionellen Gegebenheiten des Kaiserreichs an, die die Verwendung des Bodinschen Begriffs so heikel machten: die beiden Reichsgerichte, die es auch den Kurfürsten und sogar dem Kaiser verboten, sich *legibus solutus* vorzustellen. Deshalb muss man die konkreten Bedingungen der Machtausübung im Alten Reich präzisieren, d.h. in den Hunderten von Reichsständen betrachten, welche die Glieder, aber auch die Zahnräder des Systems waren. Denn während die gelehrten Juristen den Bodinschen Begriff der Souveränität (*majestas*) in Bezug auf das Reich diskutierten oder wie einen Schlüssel für eine verschlossene Tür ausprobierten, drehte sich die politische Diskussion vielmehr um die Machtverhältnisse zwischen den verschiedenen Reichsständen sowie zwischen dem Reich und dem Kaiser. Daher muss man in die konfliktreiche politische Realität des Reichskörpers eintauchen, um besser zu verstehen, inwiefern Souveränität ein unangemessener Begriff ist, um diesen zu verstehen, aber ein angemessenerer, um die Kämpfe zu verstehen, die ihn durchzogen.

2. Souveränität und politische Praxis

Im frühneuzeitlichen Frankreich war die königliche Macht keine uneingeschränkte und allmächtige Gewalt. An Gegengewichten fehlte es nicht – auch innerhalb der staatlichen Strukturen. Ludwig XIV. war nicht der universale Drahtzieher und Dominator, den die staatliche Propaganda gern darstellte. Aus der Vogelperspektive war die Wirklichkeit der Machtausübung und der Staatlichkeit in Frankreich und Deutschland durchaus vergleichbar. Allerdings war der König in allen Bereichen (Recht, Rang, Gesamt- und Lokalpolitik) spätestens seit dem Anfang der persönlichen Herrschaft Ludwigs XIV. berechtigt, im Notfall das endgültige Machtwort zu sprechen. In diesem Sinne wohnte eine Wahrheit der Formel inne, die der Jurist Cardin Le Bret für die »souveraineté« entwarf: sie sei »so unteilbar wie der Punkt in der Geometrie«.[28]

Zahlreiche Elemente entfernten die politische Praxis im Alten Reich von dieser Vorstellung eines geometrischen Punkts. Zunächst einmal erreichten die reichsunmittelbaren Stände keinen hohen Grad an Territo-

schichte 131, 1995, S. 189-202; insbesondere S. 196 für die Art und Weise, wie die Frage, ob der Fürst *legibus solutus* ist, wieder auftaucht.

28 Cardin Le Bret: De la souveraineté du Roy, Paris 1632, zitiert nach François Monnier: Cardin Le Bret (1558-1655), in: Revue Française d'Histoire des Idées Politiques 47, 2018, S. 303-324; hier S. 311.

rialität. Erbteilungen blieben bis zum Ende des 17. Jahrhunderts häufig. Der 1495 auf dem Reichstag zu Worms verkündete Ewige Landfriede schränkte die bewaffneten Konflikte innerhalb des Reiches und damit die Arrondierung großer Gebiete auf Kosten kleinerer drastisch ein. Die Landeshoheit war in Wirklichkeit nur der abstrakte Name für eine Ansammlung von Herrschafts-, Gerichts-, Steuerrechten usw., die eine Vielzahl von Variationen aufwiesen. Die Grenzen innerhalb des Reiches ähnelten einem unentwirrbaren Netz, das eifersüchtig gepflegt wurde und unzählige Streitigkeiten auslöste, aber keine Kohärenz und keine Linearität erkennen ließ. Exklaven und Enklaven, im Kleinen wie im Großen, waren miteinander verflochten. Ein und dasselbe Dorf konnte je nach Rechtstitel in viele verschiedene Herrschaftsräume aufgeteilt werden oder einem Kondominat unterstellt sein, in dem sich die unterschiedlichen Herrschaften minutiös abwechselten.[29]

Abgesehen von dieser fehlenden Homogenität und Kontinuität verwiesen viele der von den reichsständischen Behörden ausgeübten Rechte und Vorrechte auf einen größeren Horizont als das Gebiet, für das sie galten. Sie gründeten entweder in einer hierarchischen Anordnung oder in Instanzen des Austauschs, der Kollegialität und der Abstimmung, die wiederum auf verschiedenen Ebenen zu finden waren. Der erste Punkt wurde bereits angesprochen, als von der Landeshoheit die Rede war: Wie alle Reichsstände erhielten die Reichsfürsten und -grafen weiterhin die kaiserliche Investitur, und auch in denjenigen Reichsständen, die über das *privilegium de non appellando* verfügten, konnten die beiden Reichsgerichte wegen Rechtsverweigerung angerufen werden. Das war genau die Garantie, die August Ludwig Schlözer in dem vorher zitierten Satz hervorhob. Es war sogar theoretisch möglich, dass Untertanen ihren Fürsten von einem der Reichsgerichte absetzen ließen. Es gab tatsächlich vereinzelt solche Fälle, noch mitten im 18. Jahrhundert.[30] Schon lange betrafen solche Verfahren nicht mehr die mächtigsten Fürsten – obwohl um 1750 die Konflikte des Herzogs von Württemberg mit seinen Landständen zu einem Reichsverfahren zu eskalieren drohten. Doch kleinere

29 Christophe Duhamelle: Dedans, dehors. Espace et identité de l'exclave dans le Saint-Empire après la paix de Westphalie, in: Espaces de pouvoir, espaces d'autonomie en Allemagne, hg. von Hélène Miard-Delacroix, Guillaume Garner und Béatrice von Hirschhausen, Villeneuve d'Ascq 2010, S. 93-115.

30 Bernd Marquardt: Zur reichsgerichtlichen Aberkennung der Herrschergewalt wegen Missbrauchs: Tyrannenprozesse vor dem Reichshofrat am Beispiel des südöstlichen Schwäbischen Reichskreises, in: Prozesspraxis im Alten Reich. Annäherungen – Fallstudien – Statistiken, hg. von Anette Baumann u.a., Köln u.a. 2005, S. 53-89; Werner Troßbach: Fürstenabsetzungen im 18. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Historische Forschung 13, 1986, S. 425-454.

Fürsten und Grafen und vor allem die Behörden der Reichsstädte wurden immer häufiger durch ihre Untertanen vor den Reichsgerichtsbarkeiten angeklagt.[31] Und selbst größere Reichsstände konnten andere Aktivitäten des Reichshofrats nicht blockieren, der als Verwalter der sogenannten Reservatrechte des Kaisers über Standeserhebungen, die für die Errichtung einer Universität notwendigen kaiserlichen Privilegien oder wirtschaftliche Privilegien entschied. Diese Tätigkeit des Reichshofrats wurde von der Forschung bislang wenig beachtet. Obwohl unsere Sicht auf das Alte Reich von Preußen, Sachsen, Bayern und Österreich dominiert wird, repräsentierten die kleineren und reichsabhängigen Stände (geistliche Fürstentümer, Grafschaften, Reichsstädte usw.) nicht nur die Mehrheit der Reichsstände am Reichstag, sondern wohl auch die Mehrheit der Bevölkerung des Reichs.

Die Kollegialität und der Austausch bildeten einen anderen Kern der reichsständischen Machtausübung. So übten viele Fürstentümer ein Vorrecht gemeinsam aus oder teilten sich dieselbe Institution. Dies galt insbesondere für diejenigen Herrschaften, die aus Erbteilungen hervorgegangen waren, wie die verschiedenen Fürstentümer Anhalt und Reuß oder die drei Landgrafschaften in Hessen: Deren mittelalterliche Ritterschaft behielt eine gemeinsame Organisation bei, die sich die Einkünfte zweier im 16. Jahrhundert säkularisierter Abteien teilte.[32] Die zahlreichen Herzogtümer des ernestinischen Zweigs des Hauses Sachsen (Sachsen-Gotha, Sachsen-Weimar usw.) übten ihr Geleitsrecht in 44 thüringischen Orten gemeinsam aus, von denen mehrere außerhalb ihrer Territorien lagen. Das vielfältige und oft umstrittene Geleitsrecht, das als eine Art Maut auf Rechten über Straßen beruhte, veranschaulicht, dass viele Privilegien sich nicht auf einen territorial zusammenhängenden Raum bezogen. So stand ein Geleitshaus der ernestinischen Herzöge in Erfurt, obwohl diese Stadt eine Exklave des Erzbistums Mainz bildete.[33] Selbst dasjenige Privileg, welches das Rückgrat der Landeshoheit bildete, die hohe Gerichtsbarkeit, blieb in der Praxis nur selten auf die Grenzen eines Reichsstandes beschränkt: Die Gerichte fällten ihre Urteile, nachdem sie

31 Um nur zwei Beispiele zu nennen, Helmut Gabel: Widerstand und Kooperation. Studien zur politischen Kultur rheinischer und maasländischer Kleinterritorien (1648-1794), Tübingen 1995; Edwin Ernst Weber: Städtische Herrschaft und bäuerliche Untertanen in Alltag und Konflikt. Die Reichsstadt Rottweil und ihre Landschaft vom 30jährigen Krieg bis zur Mediatisierung, Rottweil 1992.

32 Gregory W. Pedlow: The Survival of the Hessian Nobility 1770-1870, Princeton 1988, S. 19-21.

33 Luca Scholz: Borders and Freedom of Movement in the Holy Roman Empire, Oxford 2020, S. 133-135.

Gutachten der Rechtsfakultäten anderer Fürsten eingeholt hatten (Aktenversendung).

In den Strukturen des Reiches selbst fanden sich auf mehreren Ebenen Kollegialität und gemeinsame Entscheidungen, selbst wenn diese dann in das Recht der einzelnen Reichsstände übertragen wurden. Der nach 1663 immerwährende Reichstag war der Schlussstein dieses institutionellen Gefüges, der wiederum in drei Kollegien mit eigenen Regeln und Vorrechten unterteilt war (Kurfürsten, Fürsten und Städte). Gerade die bescheidensten Reichsstände organisierten sich, um gemeinsam einige »Kuriatstimmen« am Reichstag zu haben, so zum Beispiel deren vier für alle Reichsgrafen zusammen. Die zehn Reichskreise versammelten die Stände einer bestimmten Region in regelmäßigen Versammlungen. In diesem Rahmen wurden Münzen geprüft, Reichssteuern verteilt, gemeinsame Streitkräfte rekrutiert, Zuchthäuser errichtet und Maßnahmen gegen Landstreicherei, Epidemien und Hungersnöte intensiv beraten. Einige Reichskreise büßten früh ihre Gestaltungskraft ein und waren am Ende der Frühneuzeit nur noch leere Hüllen. Andere hingegen, insbesondere Franken und Schwaben, erreichten im 18. Jahrhundert einen Grad an institutioneller Organisation und eine Vielfalt an Aktivitäten, die sie zu einer regionalen Föderation werden ließen. So wurden die ersten modernen Straßen nach dem Vorbild der französischen Chausseen im 18. Jahrhundert nicht in Preußen oder Bayern gebaut, sondern im Schwäbischen Kreis, auf dessen Initiative und unter dessen Leitung.[34]

Das Merkmal des Alten Reiches, das die Reichsstände am weitesten von der Souveränität im Sinne von Bodin entfernte und gleichzeitig die strukturelle Interdependenz, die sie miteinander verband, am besten veranschaulichte, war die schon erwähnte Reichsgerichtsbarkeit. Die beiden Reichsgerichte wurden 1495 und 1498 zur Durchsetzung des Ewigen Landfriedens eingeführt. Das Reichskammergericht war mit Richtern besetzt, die von den Ständen ernannt wurden, während diejenigen am Reichshofrat vom Kaiser ernannt wurden. Beide Instanzen spielten eine beträchtliche Rolle nicht nur bei der Behandlung von Konflikten zwischen den Reichsständen, sondern auch als Berufungsinstanz für die Untertanen: Manch ein Fürst achtete sorgfältig auf seine Vertretung vor »einem fremden, nicht seinem eigenen Gericht«, das über seine externen und internen Probleme waltete.[35] So war das mittelgroße Fürstentum Lippe-Detmold zwar nicht das am stärksten von der Reichsgerichtsbar-

34 Bernd Wunder: Der Kaiser, die Reichskreise und der Chausseebau im 18. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Neuere Rechtsgeschichte 18, 1996, S. 1-22.

35 Vgl. den oben zitierten Ausdruck von August Ludwig Schlözer: Allgemeines Statsrecht (Anm. 26).

keit abhängige Territorium, da es sich im als reichsfern geltenden Norden befand. Dennoch unterhielt es an jedem der beiden Reichsgerichte einen Vollzeitjuristen. Im 16. und 18. Jahrhundert wurden allein vor dem Reichskammergericht rund 1100 lippische Prozesse verhandelt. 203 wurden von Untertanen angestrengt, mit steigender Tendenz: 17 im 16. Jahrhundert, 80 im 17. Jahrhundert, 106 im 18. Jahrhundert.[36]

Der Einfluss der Gerichte lag weniger in ihren Urteilen, die manchmal lange auf sich warten ließen, oder ihren Mandaten, die häufiger vorkamen und die Ansprüche in ihrem Zustand vor dem Konflikt einfroren. Am stärksten spürbar waren die Gerichte durch die Reichskommissionen, die sie zur Untersuchung und Beilegung von Streitigkeiten einsetzten. Ob es nun darum ging, den Religionsfrieden nach 1648 im Labyrinth der lokalen Gegebenheiten zu regeln, die Aufstände und Unruhen in den Reichsstädten zu beschwichtigen oder die immer größer werdende Schar der mittellosen kleinen Fürsten unter finanzielle Vormundschaft zu stellen[37] – die Kommissionen basierten immer auf demselben Prinzip: Ein Reichsstand griff im Auftrag eines Reichsgerichts in die Angelegenheiten eines anderen ein. Wie wichtig diese Tätigkeit für ein großes Fürstentum war, lässt sich am Beispiel des Herzogtums Württemberg veranschaulichen. Seine regionale Rolle hing nämlich zu einem großen Teil von der Anzahl der Reichskommissionen ab, mit denen es beauftragt wurde, um die Angelegenheiten seiner Nachbarn zu regeln. Der Herzog diente so oft als kaiserlicher Kommissar (409 dokumentierte Fälle zwischen 1648 und 1806), dass er zu diesem Zweck eine kleine spezialisierte Verwaltung unterhielt.[38]

Die Reichskommission war ein emblematischer Fall. Dieses Reichsverfahren fand im Rahmen des Reichskreises statt. Es wurde von einem Reichsstand bei seinen Nachbarn durchgeführt. Meistens ging es um einen lokalen Konflikt. Dies war weit entfernt von der Vorstellung der Souveränität als eines einzigen Fluchtpunkts. Das Alte Reich gehorchte einer anderen, fraktalen Geometrie, so wie diese Figuren, in denen sich

36 Johannes Arndt: Die Grafschaft Lippe und die Institutionen des Heiligen Römischen Reiches im 17. und 18. Jahrhundert, in: Zeitschrift für Historische Forschung 18, 1991, S. 149-176.

37 Christophe Duhamelle: La noblesse du Saint-Empire et le crédit: autour du *Von den Reichsständischen Schuldenwesen* de Johann Jacob Moser (1774), in: European University Institute Working Papers HEC 98-2, 1998, S. 1-15; Jürgen Ackermann: Verschuldung, Reichsdebitverwaltung, Mediatisierung. Eine Studie zu den Finanzproblemen der mindermächtigen Stände im Alten Reich. Das Beispiel der Grafschaft Ysenburg-Büdingen 1687-1806, Marburg 2002.

38 Martin Fimpel: Reichsjustiz und Territorialstaat: Württemberg als Kommissar von Kaiser und Reich im Schwäbischen Kreis (1648-1806), Tübingen 1999.

im Kleinen das spiegelt, was man im Großen sieht. Man kann weder einen einzigen geometrischen Punkt der Souveränität noch eine Hierarchie ausmachen, aber heran- und wegzoomen und dabei immer dieselbe Mischung aus Lokalem, Reichsständischem und Reichischem finden.[39] Fraktal bedeutet nicht nur fraktioniert: Die Durchdringung aller Ebenen auf allen Ebenen führte zu einer geteilten, aber nicht unbedingt ineffizienten Staatlichkeit.

In diesem Rahmen hatten die meisten unmittelbaren Stände also nur in Symbiose mit den Reichsinstitutionen einen staatlichen Charakter inne. Das betrifft insbesondere diejenigen Stände, deren Territorium zu klein, deren Sammlung von Herrschaftsprivilegien zu fragil und deren Armeen zu symbolisch waren oder schlicht fehlten, als dass sie ohne den Schutz, die Unterstützung und manchmal auch die Vormundschaft der Reichsinstitutionen auskommen konnten. Die Reichsstädte zum Beispiel bildeten nur das dritte Kollegium des Reichstags, das zuletzt abstimmte. Sie zahlten hohe Steuern an den Reichskreis und an das Reich; ihre Territorien, ihre konfessionellen Vorrechte, ihr Ansehen und ihre wirtschaftlichen Freiheiten waren geringer als die der Fürstentümer, und die Machtausübung konnte sich nicht auf die dynastische Kontinuität berufen. Nur wenige Reichsstädte entgingen nach dem Westfälischen Frieden dem Schicksal, das eine Reichskommission in sie eindringen und sie zu bevormunden trachtete, weil sie ihre Finanzen sanieren und ihre internen Streitigkeiten schlichten sollte. Auch die zahlreichen und weitläufigen geistlichen Fürstentümer konnten nur existieren, weil und solange es das Reich gab. Das Recht auf freie Religionswahl wurde ihren Fürsten schrittweise entzogen, und die Macht wurde mit den vom Stiftsadel besetzten und reichen Domkapiteln geteilt, welche die Prälaten wählten. Zur Investitur durch den Kaiser kam die Bestätigung durch den Papst hinzu, und der einzige Schutz vor dem Appetit der protestantischen Fürsten war die Reichsverfassung. Die unmittelbaren Reichsritter schließlich umfassten am Ende des 18. Jahrhunderts rund 350 Familien und 300.000 Untertanen. Sie waren weder am Reichstag noch in den Reichskreisen vertreten, sondern hatten ihre eigenen Kreise, die ihre Interessen vertraten und ihre Autonomie bewahrten. Diese war ein Dorn im Auge der Fürsten und konnte nur dank der direkten und ausschließlichen Beziehung der Reichsritter zum Kaiser erhalten bleiben. Sie veranschaulichten so jene Formen begrenzter Landeshoheit, deren Inventar

39 Falk Bretschneider und Christophe Duhamelle: Fraktalität. Raumgeschichte und soziales Handeln im Alten Reich, in: Zeitschrift für Historische Forschung 43, 2016, S. 703-746.

sich beliebig fortführen ließe.[40] Dieses bunte, kaiserliche, föderative Deutschland war keine Minderheit und umfasste sogar die reichsten und am dichtesten bevölkerten Regionen des Reiches, so Franken, Schwaben oder das Rheinland.

Andere Teile des Reiches wichen jedoch immer stärker von diesem Modell ab. Ihre andersartigen Dimensionen wurden nach 1740 durch die Rivalität zwischen den Hohenzollern in Brandenburg-Preußen und dem Haus Österreich strukturiert. Die Debatten über Landeshoheit, Reichsverfassung und Reichsreform bezogen sich eigentlich auf diese unterschiedlichen Dimensionen und die Antagonismen, die dahintersteckten. Dieses andere Reich war dasjenige der wichtigsten Fürstentümer, die sich größtenteils in seinem östlichen Teil befanden: Sachsen, Bayern, Hannover, Brandenburg-Preußen, Österreich. Die Reichsgerichte wurden hierbei kaum in Anspruch genommen, die Kreise wurden zu Phantomen reduziert, starke stehende Heere entstanden nach 1648. Die Reichspost war zwar überall dynamisch und leistungsfähig und ersetzte viele reichsständische Postämter, selbst in Österreich, die nicht mit ihr konkurrieren konnten. Aber Preußen hatte seine eigene Post. Im Jahr 1753 führte es sogar eine eigene Rechnungswährung ein. Dort war das Streben nach einer Souveränität im Sinne von Bodin zwar noch eingeschränkt, aber sehr real.

Der Westfälische Frieden konsolidierte die Basis dieser Entwicklung, die sich dann hauptsächlich im 18. Jahrhundert entfalten sollte. Paradoxerweise war es die Habsburgerdynastie, die bis auf einen alle Kaiser seit 1438 stellte und damit der erste politische Akteur des Reichs war, der sich so weit wie möglich von den Reichsregeln befreite. Sie erwirkte beispielsweise eine Ausnahme von den Konfessionsklauseln des Westfälischen Friedens. Die andere, noch im Entstehen begriffene Großmacht der Hohenzollern vergrößerte 1648 ihre Verankerung am Rhein ebenso wie ihr brandenburgisches Kernland. Für das jenseits der Reichsgrenzen im Osten liegende Herzogtum Preußen, das 1648 noch unter polnischer Herrschaft stand, erhielt Preußen 1657 die Souveränität, wie der Status im Vertrag von Wehlau explizit genannt wurde, bevor es 1701 auf dieser Grundlage zum Königreich wurde.

Die Bemühungen dieser wichtigsten Dynasten, sich dem Modell der Souveränität im Inneren anzunähern, konnten zwar nicht vollständig erfolgreich sein, solange das Heilige Römische Reich noch stand. Den-

40 Zum Beispiel Landeshoheit. Beiträge zur Entstehung, Ausformung und Typologie eines Verfassungselements des römisch-deutschen Reiches, hg. von Erwin Riedenauer, München 1994.

noch gelang es ihnen dazu, auf der Bühne der europäischen Mächte allmählich einen mehr oder weniger souveränen Status zu erlangen. Die habsburgischen Besitzungen überquerten die Grenzen des Heiligen Römischen Reiches und erstreckten sich über Königreiche, die nicht dem Kaiser zur Investitur verpflichtet waren und sich den Reichsinstitutionen entzogen. So waren die Habsburger seit dem frühen 16. Jahrhundert Könige in Ungarn, aber erst die Eroberung des größten Teils des osmanischen Europas im 18. Jahrhundert machte daraus ein umfangreiches Königreich. Das Herzogtum Preußen lag ebenfalls außerhalb des Reiches und verlieh den brandenburgischen Kurfürsten wie gesagt den ersehnten königlichen Status. Durch Wahl wurde der Kurfürst von Sachsen 1697 für ein Dreivierteljahrhundert König von Polen. Der Kurfürst von Hannover bestieg 1714 den Thron des Vereinigten Königreichs. Darüber hinaus genossen europäische Herrscher Besitze in Deutschland und waren somit Reichsfürsten. Dies galt für Dänemark und nach 1648 für Schweden; der französische König hingegen bestand 1648 darauf, seine elsässischen Gebietserwerbungen in voller Souveränität zu beherrschen.

Diese Dynasten befanden sich demzufolge in einer zwiespältigen Situation. Obwohl sie Könige und Herrscher außerhalb des Reiches waren, blieben sie innerhalb des Reichs vom Kaiser investierte Fürsten, die an den Institutionen des Reiches teilnahmen und seinem Recht unterworfen waren. Ihr Aufstieg reaktivierte die Interpretationsstreitigkeiten, die nach dem Westfälischen Kongress entstanden waren. Viele Fürsten hatten daran teilgenommen, der Kaiser musste damals zustimmen. Die Fürsten und ihre Juristen stützten sich im 18. Jahrhundert auf diesen Präzedenzfall, um das deutsche Staatsrecht im Sinne des Völkerrechts weiterzuentwickeln und in der Tradition des erwähnten Bogislaus Philipp von Chemnitz eine Art Konföderation von Herrschern zu schaffen. Die Gefahr lag nun darin, dass das ehrwürdige Gebäude zerbrechen konnte und die Hierarchie zwischen den Fürsten, die neu über Souveränität verfügten, und denen, die dies nicht taten, neu zu bestimmen war. Rangstreitigkeiten konnten aufflammen und die machtpolitischen Gegengewichte, die den Reichskörper zusammenhielten, aus den Fugen geraten lassen. Allerdings setzte sich diese eher auf Grotius als auf Bodin basierende Interpretation des Reiches als Konföderation nicht durch, und die Reichsverfassung hielt bis zum Schluss stand.[41]

41 Leibniz' Versuch, einen *Suprematus* zwischen Souveränität und Landeshoheit einzufügen, und sein Scheitern, sind emblematisch für diese Bestrebungen und ihre Aporien: Quaritsch (Anm. 13), S. 77-79.

Nichtsdestotrotz blieben die europäischen Mächte ambivalent. Die Suche nach Verbündeten innerhalb des Reichs, ob souverän oder nicht, besaß eine lange Tradition, insbesondere für die französische Außenpolitik. Der souveräne König von Preußen durfte nach Belieben irgendeinem europäischen Staat den Krieg erklären, auch wenn der Kurfürst von Brandenburg, also dieselbe Person, das laut Reichsrecht nicht konnte. Da die europäische Herrschergesellschaft im Wesentlichen dynastisch war, spiegelte sich der hybride Status dieser wichtigsten Fürsten in ihrer wachsenden Beteiligung am großen Markt der heiratsfähigen Prinzessinnen. Ihre Zahl war so hoch, dass schließlich viele Throne von deutschen Fürsten oder zumindest von den Söhnen deutscher Prinzessinnen besetzt wurden. Ludwig XVI., der Enkel eines Kurfürsten von Sachsen und einer Erzherzogin von Österreich und Nachkomme einer beträchtlichen Anzahl von Habsburgern und Wittelsbachern, war schon vor seiner Hochzeit mit der Kaisertochter Marie-Antoinette ein Beispiel für die Nähe selbst der französischen Herrscher zum dichten deutschen dynastischen Geflecht. Gar noch größer wurde diese Zahl nach 1806 bzw. 1815, als die rund 30 Fürsten des Deutschen Bunds, die die Stürme der napoleonischen Ära überlebt hatten, die uneingeschränkte Souveränität erlangt hatten, darunter auch Fürstentümer wie Sachsen-Coburg-Gotha, aus dem das Haus Windsor hervorgehen sollte.

Mit anderen Worten: Das auf teutsch regierte Alte Reich, ein Gebiet geteilter Souveränität und fraktaler Staatlichkeit, wurde zunehmend von der Souveränität durchdrungen, wie sie das europäische Mächtetheater verstand. Zwar bezeichnete der bayerische Politikwissenschaftler Nikolaus Thaddeus Gönner in seinem *Teutschen Staatsrecht* von 1804 die deutschen Fürsten noch vorsichtshalber als »Halbsouverains« und ihre Herrschaftsgebiete als »halbsouveräne Staaten«, »Teutschland« dagegen als »einen Staat«.[42] Dennoch zögerten damals viele Fürsten nicht mehr, diesen Begriff, der ihnen auf Deutsch und Latein von der juristischen und politischen Doxa abgesprochen wurde, auch auf Französisch zu verwenden. Je nach der Bühne, auf der sie auftraten, spielten also diese politischen Hauptakteure des Reichs eine verschiedene Rolle: Könige außerhalb des Reiches, Grafen oder Fürsten innerhalb des Reiches. Die meisten Facetten führte der Kaiser selbst vor: König außerhalb des Reiches, reichsfreiester Fürst innerhalb des Reiches, der sich gleichzeitig dazu verpflichtete, jedes seiner Rechte durchzusetzen, jede Standeserhebung gegen gutes Geld auszuhandeln, jede Investitur persönlich vorzunehmen, während die Fürsten ihm nur noch Gesandte zur Seite stellten.

42 Zitiert in Quaritsch: Souveränität (Anm. 13), S. 100.

Diese unterschiedlichen Rollen waren immer schwieriger zu vereinbaren. Entsprechend groß wurde in der späten Phase des Alten Reichs das sogenannte »Inkognito«, ja das Heilige Römische Reich wurde geradezu zu einem Reich des »Inkognitos«. Da die Reichsfürsten alle einer einzigen breiten Verwandtschaft angehörten, begegneten sie sich immer wieder, aber unten falschen Namen, um die unlösbaren Rangstreitigkeiten zu vermeiden.

***

Rechtswissenschaftler und Politikwissenschaftlerinnen streben nach der möglichst präzisen Definition aller Bedeutungen, die *Souveränität* in verschiedenen Zusammenhängen annehmen kann. Ambiguitäten sind aber bei dieser Vielschichtigkeit des Begriffs nicht zu vermeiden – und sie waren es auch im Alten Reich nicht. Ein Fürst, der sich innerhalb seines Territoriums nicht als »souverain« bezeichnen durfte, konnte auf der sich herausbildenden Bühne der internationalen Beziehungen in der Praxis als »souverain« angesehen werden. Nicht einmal der Sinn des Begriffs bei Bodin selbst ist unbestritten. Unbestritten ist aber die bahnbrechende Wichtigkeit des Werks Bodins für die Theorie und die Praxis des Staates im Königreich Frankreichs.[43] Aus französischer Sicht konnte die Verwendung des Begriffs »souveraineté« auf das frühneuzeitliche Heilige Römiasche Reich Deutscher Nation zu verschiedenen Antworten führen: Entweder war mit Bodin das Kurfürstenkolleg der aristokratische Souverän im Alten Reich oder, ein eher simples Ergebnis, niemand war »souverain«, weder der Kaiser noch der Reichstag und kein Fürst; oder man gelangte zur Feststellung, dass diese Verwendung des Konzepts selbst wenig Sinn ergab.

Die Frage nach dem Souverän im Reich mochte wohl irrelevant sein; aber sie wurde immer wieder gestellt. Zwar suchte man vergeblich nach einem Pendant zur »souveraineté« der französischen königlichen Macht. Aber der König von Frankreich, der Kaiser und manche Kurfürsten und Fürsten wurden nach 1648 immer mehr zu Mitgliedern eines gesamteuropäischen dynastischen Systems, das durch Heirat, Krieg, Allianz und Völkerrecht verbunden und einigermaßen vereinheitlicht wurde. Deshalb ist aus der Sicht eines Historikers die Frage nach der richtigen Definition der Souveränität und nach der genauen Einordnung des Reichssystems und seiner Elemente anhand dieses Begriffs weniger ertragreich

43 Als Pars pro Toto einer riesigen Literatur Fanny Cosandey und Robert Descimon: L'absolutisme en France. Histoire et historiographie, Paris 2002, insbes. S. 40-44.

als seine Ambiguität selbst. Sie lädt uns nämlich dazu ein, nicht (nur) Definitionen der Souveränität aufzulisten, sondern konkrete Bereiche und Kontexte zu eruieren, für welche die Frage nach der Souveränität von den Zeitgenossen und von Historikern und Historikerinnen differenziert beantwortet werden und die praktische Verwendung der Souveränität in einem europäischen Vergleich erörtert werden kann.

Drei dieser Kontexte seien abschließend skizziert: Die Souveränität als Prinzip, als Machtausübung, als Wert. Als Prinzip würde man gern die Souveränität *ex post* mit den Begriffen Staat und Nation in Verbindung bringen. Man kann sie deshalb nicht verwenden, um das Alte Reich zu verstehen. Diese Feststellung führt uns zu anderen Assoziationen, die historisch gesehen auch relevant waren. Lucca, Venedig oder der Fürst von Sedan waren keine Nationen, aber sie waren »souverains« im zeitgenössischen Sinne. Im Gegensatz dazu zeigt das Beispiel des Alten Reichs, dass Begriffe wie Recht und Verfassung nicht unbedingt auf einen gemeinsamen Nenner mit der Souveränität zu bringen waren. Die Souveränität ist auf dem Weg zur Modernität nicht dem Staat und der Nation gleichzustellen. Gemischte Formen, die verschiedene Arten von geteilter oder komplementärer Staatlichkeit darstellten, helfen uns, diese Gesamtheit, die man als modernen Staat bezeichnet, zu hinterfragen.

Als Machtausübung kann die Souveränität mit der höchsten Gerichtsbarkeit und den zeitüblichen Formen der Herrschaft assoziiert werden. Auch im Heiligen Römischen Reich, selbst in kleinen Grafschaften oder Reichsstädten, die manchmal nur große Dörfer waren, wurden Untertanen regiert, gehängt, in Kasernen geknüppelt und in Zwangshäusern eingesperrt. Auch wenn diese Staatlichkeit fraktal blieb, hatte sie die Härte des Staates inne. Sie bot auch Zufluchtsorte, Absprachen, Auswege über eine stets sehr nahe Grenze hinweg, besondere Figuren des Gemeinwohls und des Rechts, die dazu zwangen, einen Riss zwischen Ausübung und Form der Macht zu denken. Das war in der Tat im frühneuzeitlichen Frankreich nicht anders. Die Souveränität ist im Bereich der Machtausübung nicht das relevanteste Vergleichswerkzeug, auch wenn sie in Betrachtung genommen werden sollte, um den breiten Fächer der historischen Erscheinungen darzulegen.

Als Wert, als symbolisches Gut, bildet die Souveränität den übergreifenden Horizont der wichtigsten politischen Akteure des Reichssystems, angefangen mit dem Ersten von ihnen, dem Kaiser. In diesem Reich, in dem niemand den geometrischen Punkt der Souveränität finden konnte, regierten im 17. Jahrhundert mehr Herrscher als irgendwo sonst. Sie trachteten nach Prestigezuwachs, entweder durch die Erlangung der Souveränität außerhalb des Reichs oder durch Rangerhöhungen innerhalb.

Die Souveränität als Wert war in diesem Sinne mehr umstritten als die Souveränität als Machtausübung. Einige Elemente deuten darauf hin, dass diese Spannung zwischen gewünschter und verhinderter Souveränität letztlich zum Ende des Heiligen Römischen Reiches geführt hat. Dabei darf man aber nicht vergessen, dass es erst 1806 unterging, nachdem ein anderes, napoleonisches Reich es erschüttert hatte, und dass in seinen letzten Jahren ein dynamisches Denken die Idee der Verfassung wiederbelebt und sie mit den Freiheiten des deutschen Volkes identifiziert hatte.

Es wäre daher vorschnell, das Alte Reich auf den mit Wracks übersäten Seitenstreifen der Autobahn zum modernen Staat zu stellen, obwohl die Geschichtsschreibung immer noch häufig behauptet, es habe sich im ständigen Niedergang befunden. Die Fragen, die das Reich an die Souveränität stellt, sind in Wirklichkeit ein integraler Bestandteil der Geschichte der Souveränität selbst.

Zwerge und Riesen

Souveränität und zwischenstaatliche Beziehungen in den Naturrechtslehren von Christian Wolff und Emer de Vattel[1]

Peter Schröder

Warum ist staatliche Herrschaft nötig?[2] Wie kann sie legitimiert werden? Bei wem liegt sie und wie weit reicht sie? Innerhalb der frühneuzeitlichen Naturrechtslehre wurden diese Fragen intensiv erörtert. Unterschiedliche Ansätze wurden verfolgt, um das Zusammenleben in menschlichen Gesellschaften zu ordnen und zu schützen. Einige Naturrechtsdenker konzentrierten sich auf die staatliche Ebene, um die politische und rechtliche Autorität des Staates zu rationalisieren und zu legitimieren. Andere operierten über die Grenzen des Territorialstaates hinaus, um die zwischenstaatlichen Beziehungen vermittels eines Kriegs- und Friedensrechts zu regeln. In diesen unterschiedlichen Ansätzen des Naturrechts findet sich auch eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem Begriff der staatlichen Souveränität.[3]

Christian Wolff (1679-1754) und Emer de Vattel (1714-1767) stehen am Ende dieser Tradition. Bevor ich in vergleichender Perspektive auf diese beiden Naturrechtsdenker eingehen werde, sind zum besseren Verständ-

1 Ich danke insbesondere Thomas Maissen für wertvolle und konstruktive Kritik einer früheren Version dieses Kapitels.

2 Diese Frage wurde von Hobbes bzw. Pufendorf durch das Szenario des Naturzustands aufgeworfen und dahingehend beantwortet, dass nur der Staat ausreichenden Schutz gewährleiste. Vgl. Samuel von Pufendorf: Über die Pflicht des Menschen und des Bürgers nach dem Gesetz der Natur, hg. und übersetzt von Klaus Luig, Frankfurt a.M. 1994, (II-V-8) S. 163: »Deutlicher wird der Grund für die Schaffung von Staaten, wenn wir uns vor Augen halten, daß andere Mittel nicht zu Gebote gestanden hätten, um die Schlechtigkeit der Menschen im Zaum zu halten. Denn das Naturgesetz schreibt zwar vor, daß sich die Menschen von allem Unrecht gegenüber anderen fernhalten. Doch diesem Gesetz wird nicht so viel Beachtung geschenkt, daß gewährleistet ist, daß die Menschen im Stande der natürlichen Freiheit genügend sicher leben können. […] dieser Schutz [kann] nicht besser gewährleistet werden […] als mit den Mitteln des Staates«.

3 Stephane Beaulac: The Power of Language in the Making of International Law. The Word *Sovereignty* in Bodin and Vattel and the Myth of Westphalia, Leiden 2004, insbesondere S. 99-183, und Merio Scattola: Die Frage nach der politischen Ordnung: Imperium, maiestas, summa potestas in der politischen Lehre des frühen siebzehnten Jahrhunderts, in: Souveränitätskonzeptionen. Beiträge zur Analyse politischer Ordnungsvorstellungen im 17. bis zum 20. Jahrhundert, hg. von Martin Peters und Peter Schröder, Berlin 2000, S. 13-39.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-008

nis zuvor in zwei knapp bemessenen Schritten die Voraussetzungen (I. Souveränität und II. Natur- und Völkerrecht des 17. Jahrhunderts) zu skizzieren, auf denen Wolff und Vattel ihre Völkerrechtslehre gründeten. Danach werde ich im Hauptteil (III.) Vattel diskutieren. Dabei wird insbesondere zu zeigen sein, wie weit der von Vattel behauptete Einfluss von Wolff reicht. Es wird dabei vor allem erörtert, wie ihre unterschiedlichen Souveränitätskonzeptionen die Gemeinsamkeiten und Unterschiede ihres Völkerrechts bestimmen. Wolff versucht die Souveränitätsfrage der zwischenstaatlichen Beziehungen mit dem Konzept der *civitas maxima* zu beantworten. Demgegenüber schlägt Vattel einen anderen Weg ein. Sein anderes Verständnis von staatlicher Souveränität sieht die Grenzen der Wirksamkeit des Völkerrechts mit den Hoheitsrechten des Staates beziehungsweise der Nation.

I. Souveränität

Der Begriff der Souveränität wird durch Bodin geprägt. Er entwickelt ein neues Verständnis staatlicher Herrschaftsausübung, das frühere Konzeptionen wie etwa *imperium*, *maiestas* oder *summa potestas*, die bereits seit der Antike als Konzepte in den politischen und juristischen Diskussionen vorhanden waren, durch den Begriff der Souveränität ablöst.[4] Es gab vor Bodin keine auf die Gesetzgebung fokussierte, allumfassende, ungebundene und in einem Punkt beziehungsweise Träger fokussierte Höchstgewalt. Das trifft auch für die Zeit des Mittelalters zu, und Bodin behauptete selbstbewusst:

> eine Definition der Souveränität zu geben ist deshalb notwendig, weil sich noch nie ein Rechtsgelehrter oder ein Vertreter der politischen Philosophie dieser Mühe unterzogen hat, obwohl doch gerade die Souveränität den Kern jeder Abhandlung über den Staat darstellt und vor allen anderen begriffen sein will.[5]

4 Vgl. zum Beispiel Valentina Arena, Popular Sovereignty in the late Roman Republic: Cicero and the Will of the People, in: Popular Sovereignty in Historical Perspective, hg. von Richard Bourke und Quentin Skinner, Cambridge 2016, S. 73-95.

5 Jean Bodin: Sechs Bücher über den Staat, hg. von Peter Cornelius Mayer-Tasch. 2 Bde., München 1981, (I,8) S. 205. Insofern ist es fraglich, ob Barangers Urteil zutrifft, dass »according to Bodin, Aristotle and most of the more recent authors are aware of the existence of sovereignty. But they leave the question of its definition unanswered«. Denis Baranger: The Apparition of Sovereignty, in: Sovereignty in Fragments. The Past, Present and Future of a Contested Concept, hg. von Hent Kalmo und Quentin Skinner, Cambridge 2010, S. 47-63; hier S. 51. Siehe dazu Da-

Frühere Theorien monokratischer Herrschaft definierten *maiestas* als auf konkrete Rechte beschränkt und mit anderen Machtträgern wie etwa der Kirche geteilte Autorität. Wenn Bodin auf Lateinisch von den »Iura maiestatis« spricht, erinnert das mit dem Plural an die mittelalterliche Vorstellung von Regalien. Doch er versteht die Souveränität gerade nicht mehr als Summe einzelner obrigkeitlicher Rechte, sondern als das eine, umfassende Recht, zugleich auch als die »Kompetenz-Kompetenz« des Herrschers, der allein entscheidet, welche Bereiche staatlich sind und damit seiner Verantwortung obliegen. Herrschaft wird damit nicht mehr induktiv und additiv durch viele Teilrechte vor allem im Bereich der Rechtsprechung begründet, sondern deduktiv durch einen einzigen und nur einem einzigen zustehenden Rechtstitel, der vor allem auf die Gesetzgebung und die oberste Befehlsgewalt abzielt. »Unter Souveränität ist die dem Staat eignende absolute und zeitlich unbegrenzte Gewalt zu verstehen«.[6] Damit bringt Bodin erstmals auch die inneren, staatsrechtlichen Aspekte der Souveränität mit den äußeren, völkerrechtlichen in einer unauflöslichen Verbindung zusammen.[7]

Da Souveränität von Bodin als die Macht zur Gesetzgebung definiert wird, die aus dem Erlassen neuer Gesetze und der Aufhebung alter Gesetze besteht, kann der Souverän an die von ihm erlassenen Gesetze, die er selbst jederzeit wieder ändern könnte, insofern nicht selbst gebunden sein, und er ist in diesem Sinne *legibus solutus* von den im Staat erlassenen Gesetzen.[8] Weiter gehe seine Ungebundenheit aber nicht, denn

> den Gesetzen Gottes und der Natur […] sind alle Fürsten der Erde unterworfen und es steht nicht in ihrer Macht, sich über sie hinwegzusetzen, ohne sich eines Majestätsverbrechens an Gott schuldig zu machen.[9]

niel Lee: Popular Sovereignty in Early Modern Constitutional Thought, Oxford 2016, sowie die Beiträge von Martin Kintzinger und Bernd Schneidmüller in diesem Band. Einen guten Überblick gibt Helmut Quaritsch: Staat und Souveränität, Bd. 1: Die Grundlagen, Frankfurt a.M. 1970, insbesondere S. 243-394, sowie ders.: Souveränität. Entstehung und Entwicklung des Begriffs in Frankreich und Deutschland vom 13. Jh. bis 1806, Berlin 1986.

6 Bodin: Sechs Bücher (Anm. 5) S. 205.

7 Ebd., S. 239. Siehe dazu auch Merio Scattola: Jean Bodin on International Law, in: System, Order, and International Law. The Early History of International Legal Thought from Machiavelli to Hegel, hg. von Stefan Kadelbach, Thomas Kleinlein und David Roth-Isigkeit, Oxford 2017, S. 78-91, und Daniel Lee: The Right of Sovereignty. Jean Bodin on the Right of State and the Law of Nations, Oxford 2021, S. 181-221.

8 Bodin: Sechs Bücher (Anm. 5), S. 213.

9 Ebd., S. 214.

Souveräne sind daher immer an das Natur- und Völkerrecht gebunden, »from which they cannot exempt themsleves«.[10] Es ist aber für Bodin klar und entscheidend, dass diese Gebundenheit an das Natur- und Völkerrecht von keiner menschlichen Instanz durchgesetzt werden kann, sondern nur von Gott. Vielmehr konzediert Bodin, dass es im Wesen dieses Rechts liege, dass ihm keine über dem Souverän stehende Zwangsgewalt eigen ist, um die Verpflichtung gegebenenfalls bei Nichtbefolgung durchzusetzen, »weil der Fürst durch das Völkerrecht nicht mehr gebunden ist, als durch seine eigenen Edikte«.[11] Für Bodin liefert das Natur- und Völkerrecht »valid obligations, notwithstanding the question of their enforceability«.[12]

2. Natur- und Völkerrecht des 17. Jahrhunderts

Für die Vertreter der Naturrechtstradition, auf deren Lehren sowohl Wolff als auch Vattel aufbauen, stellt sich damit die Frage, wie Bodins Konzept staatlicher Souveränität in das frühneuzeitliche Natur- und Völkerrecht integriert werden kann. Hugo Grotius (1583-1645), Thomas Hobbes (1588-1679), Samuel Pufendorf (1632-1694) und Jean Barbeyrac (1674-1744) zählen zu den prominentesten Vertretern dieser Tradition.[13] Grotius behauptet die universelle Gültigkeit der Gerechtigkeit (*justum*) und nimmt so die Lehre vom gerechten Krieg (*bellum iustum*) wieder auf. Er rekurriert auf Cicero und die spanische Naturrechtslehre und baut auf ihnen auf. In diesem Zusammenhang betont er auch die Bedeutung des souveränen Staates für das Konzept des gerechten Krieges.[14] Schon früh setzte er sich mit Bodin und der Frage der Souveränität auseinander, wo-

10 Lee: The Right of Sovereignty (Anm. 7), S. 13.

11 Bodin: Sechs Bücher (Anm. 5), S. 239.

12 Lee: The Right of Sovereignty (Anm. 7), S. 14.

13 Die Rezeptionsgeschichte des frühneuzeitlichen Naturrechts ist freilich komplexer. Selden, Locke, Leibniz, Thomasius und andere wären hier ebenfalls zu nennen. Hinsichtlich der Souveränitätsfrage in den zwischenstaatlichen Beziehungen sind die oben genannten Autoren aber für Wolff und Vattel maßgeblich.

14 Siehe dazu Hugo Grotius: Drei Bücher vom Recht des Krieges und des Friedens, hg. von Walter Schätzel, Tübingen 1950, (II-1) S. 135-145. Zum Begriff der Souveränität bei Grotius vgl. Gustaaf van Nifterik: Sovereignty, in: The Cambridge Companion to Hugo Grotius, hg. von Randall Lesaffer und Janne E. Nijman, Cambridge 2021, S. 178-197. Grotius definiert die Souveränität als »diejenige Gewalt […], deren Tun und Lassen keines Menschen Recht so unterstellt ist, daß sie nach seinem Willen oder Gutdünken unwirksam gemacht werden könnte. […] Gegenstand der höchsten Gewalt ist der Staat«. Hugo Grotius: Drei Bücher vom Recht des Krieges und des Friedens, (I-3-VII) S. 90.

bei »der grundlegende Zusammenhang von Souveränität und gerechtem Krieg zur Geltung« kommt.[15] Allerdings steht dem souveränen Staat nicht exklusiv das Recht, Krieg zu führen, zu, denn auch »der Privatkrieg [ist] nach dem Naturrecht erlaubt«.[16]

Grotius nutzt das Naturrecht argumentativ, um bestehenden Regeln und Verfahren eine allgemeine Gültigkeit zu verleihen, die für ihn auf einer objektiven Gerechtigkeit beruht. Es bleibt jedoch uneinsichtig, wie ein Konflikt über den Begriff der Gerechtigkeit selbst geschlichtet werden könnte. Deshalb versucht Grotius so nachdrücklich, den Begriff des Rechtsverfahrens auf der Grundlage eines allgemein anerkannten Naturrechts einzuführen. Wie dies im Konfliktfall durchgesetzt werden soll, bleibt bei ihm unklar. Grotius' Ansichten dominierten in vielerlei Hinsicht die frühneuzeitliche Völkerrechtsdebatte bis ins 18. Jahrhundert hinein. Sein Einfluss ist bei allen späteren Naturrechtsdenkern fassbar.[17]

Pufendorf sah diese Probleme bei Grotius. Signifikante Unterschiede zwischen Grotius und Pufendorf gehen auf ihr unterschiedliches Verständnis von Schlüsselbegriffen des politischen und rechtlichen Denkens insbesondere im Bereich der zwischenstaatlichen Beziehungen zurück. Bezeichnend ist beispielsweise das unterschiedliche Verständnis des Naturzustandes, in dem Grotius die Möglichkeit der Bestrafung behauptet, was für Pufendorf undenkbar ist, da für ihn Strafe den mit Zwangsrechten bewehrten Staat voraussetzt. Darüber hinaus rechtfertigt die Natur-

15 Peter Borschberg: »Commentarius in Theses XI«. Ein unveröffentlichtes Kurzwerk von Hugo Grotius, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Romanistische Abteilung 109,1, 1992, S. 450-474; hier S. 459. Immer noch grundlegend hierzu Peter Haggenmacher: Grotius et la doctrine de la guerre juste, Pais 1983, insbesondere S. 135 ff.

16 Vgl. Grotius: Drei Bücher (Anm. 14), (I-3-I) S. 83. Siehe auch ebd., (II-1-XVI) S. 144.

17 Vgl. etwa Christian Thomasius: Vorrede von der Historie des Rechts der Natur bis auf Grotium, von der Wichtigkeit des Grotianischen Werks und von dem Nutzen gegenwärtiger Übersetzung, in Grotius: Drei Bücher (Anm. 14), S. 27. Adam Friedrich Glafey äußerte sich ganz ähnlich. Siehe Adam Friedrich Glafey: Vollständige Geschichte des Rechts der Vernunfft, worinnen in dieser Wissenschaft ans Licht getretenen Schriften nach ihrem Inhalt und wahren Werth beurtheilet, Leipzig 1739, S. 111. Vgl. dazu auch die Beiträge von Frank Grunert: The Reception of Hugo Grotius's *De jure belli ac pacis* in the Early German Enlightenment, in: Early Modern Natural Law Theories: Contexts and Strategies in the Early Enlightenment, hg. von Tim Hochstrasser und Peter Schröder, Dordrecht 2003, S. 89-105, und Jerome Borges Schneewind: The Invention of Autonomy. A History of Modern Moral Philosophy, Cambridge 1998, S. 66-70. Richard Tuck: The Rights of War and Peace: Political Thought and the International Order from Grotius to Kant, Oxford 2001, S. 195, sah in »Vattel's *Le Droit de Gens* […] a more or less faithful version of the Grotian argument«.

rechtslehre von Grotius den Privatkrieg, während für Pufendorf der Krieg nur ein Konflikt zwischen souveränen Staaten sein kann. Dies deutet darauf hin, dass nicht nur ihre Vorstellung vom Naturzustand unterschiedlich ist, sondern dass auch ihr Konzept des souveränen Staates, insbesondere in Bezug auf die zwischenstaatlichen Beziehungen, erhebliche Unterschiede aufweist.

Pufendorf formuliert die juristische Fiktion des Staates, indem er den Staat als eine moralische Person mit eigenen Absichten und Willen bestimmte, der in der Lage ist, Verpflichtungen zu erfüllen und Rechte zu wahren:

> Der so [durch zwei Verträge und einen Beschluss zur Regierungsform] begründete Staat bildet eine eigene Rechtspersönlichkeit und unterscheidet sich klar und deutlich durch einen eigenen Namen von allen einzelnen Menschen. Er ist Inhaber eigener Rechte und Eigentümer der ihm zustehenden Sachen. […] der Staat [wird] als eine durch Zusammenschluss von Menschen entstandene Person im Rechtssinne, als moralische Person definiert, deren Willen durch Vertrag vieler Menschen zusammengefügt und zu einem gemacht wird und daher als Wille aller gilt, so dass ihm entsprechend die Kräfte und Fähigkeiten der einzelnen für Frieden und gemeinsame Sicherheit eingesetzt werden können.[18]

Und schließlich, was noch wichtiger ist, ist für Pufendorf der Wirkungsgrad des Völkerrechts (*jus gentium*) im Vergleich zu Grotius sehr unterschiedlich. Für Pufendorf hatte der Souveränitätsbegriff insbesondere für die zwischenstaatlichen Beziehungen ein Problem dargestellt. Als Grundlage zwischenstaatlicher Beziehungen war für ihn der Souveränitätsbegriff zwiespältig. Zwischenstaatliche Beziehungen dienten Pufendorf als entscheidendes Beispiel der empirisch überprüfbaren Existenz des Naturzustands.[19] Pufendorf plädierte für ein systembasiertes Konzept der Souveränität, das es den Staaten ermöglichte, Abkommen zu schließen, ohne ihre Souveränität vollständig aufzugeben:

18 Pufendorf: Über die Pflicht (Anm. 2), (II-6-10) S. 165 f. Vgl. auch Thomas Hobbes: Leviathan, hg. von Richard Tuck, Cambridge 1996, S. 121.

19 Vgl. Samuel von Pufendorf: Acht Bücher vom Natur- und Völkerrecht, Frankfurt a. M. 1711, (II-II-4) S. 277. Das wird von Carl Schmitt nicht thematisiert, wenn er schreibt, »daß auch bei den Autoren des Naturrechts im 17. Jahrhundert die Frage der Souveränität als die Frage nach der Entscheidung über den Ausnahmefall verstanden wurde. Insbesondere gilt das für Pufendorf«. Carl Schmitt: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, Berlin 1990, S. 15.

> Eine Staatenverbindung […] entsteht dadurch, dass sich mehrere benachbarte Staaten zu einem ewigen Bündnis mit der Maßgabe zusammenschließen, dass gewisse Teile der obersten Gewalt, und zwar insbesondere die Verteidigung gegen äußere Feinde, nur aufgrund von Beschlüssen aller ausgeübt werden sollen. Dabei bleiben im übrigen Freiheit und Unabhängigkeit der einzelnen Staaten unangetastet.[20]

Die Berücksichtigung der verschiedenen konkurrierenden Interessen der Staaten innerhalb eines Staatensystems erlauben es, diese Interessen nicht nur aus der Perspektive staatlicher Souveränitätsrechte zu betrachten. Für Pufendorf war der strenge Begriff der absoluten Souveränität nicht auf das Heilige Römische Reich anwendbar. Die Idee des Staatensystems wird von Pufendorf nicht explizit auf die zwischenstaatlichen Beziehungen souveräner Staaten bezogen, dann aber, wie im dritten Teil gezeigt wird, von Vattel und Wolff aufgenommen und innovativ – wenn auch in ganz unterschiedliche Richtungen – weitergeführt.

Auch Barbeyrac, der insbesondere durch seine Übersetzungen von Grotius und Pufendorf bekannt war und damit diese Traditionslinie untermauert hatte, war ebenfalls von nachhaltigem Einfluss auf Wolff und Vattel. Barbeyrac verstand sich nicht nur als Vermittler von Grotius' und Pufendorfs Gedankengut an ein nur Französisch lesendes Publikum, sondern er nutzte seine Übersetzungen auch, um in langen Fußnoten und einem ausführlichen Vorwort seine eigenen Positionen publikumswirksam zu verbreiten. Barbeyrac folgt den Positionen von Pufendorf nur so weit, wie sie seiner eigenen Ansicht entsprechen. Dort aber, wo sie seiner eigenen Konzeption entgegenstehen, entwickelt er seine eigene Sicht der Dinge.

So hat Barbeyrac in seiner Übersetzung von Pufendorfs Naturrecht zum Beispiel zunächst positiv auf Thomasius hingewiesen. Dieser galt zu der Zeit, als Barbeyrac diese Zeilen verfasste, als eine der entscheidenden Autoritäten der Rechtsgelehrtheit über das Naturrecht und war auch als enger Vertrauter und Freund Pufendorfs bekannt.[21] Es blieb dem Übersetzer von Pufendorf daher kaum etwas anderes übrig, als sich auch mit dieser Autorität auseinanderzusetzen, wenn er seine Leser davon überzeu-

20 Pufendorf: Über die Pflicht (Anm. 2), (II-8-15) S. 175. Zu Pufendorfs Beitrag zum frühneuzeitlichen Völkerrecht und den zwischenstaatlichen Beziehungen siehe demnächst auch die Beiträge in Pufendorf's International Political Thought, hg. von Peter Schröder [erscheint 2023 bei Oxford University Press].

21 Bemerkenswert ist der Eintrag zu Thomasius – und nicht etwa zu Pufendorf – in der *Encyclopédie*. [Anonym], Thomasius, in: Encyclopédie, ou Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, Bd. 16, Neufchastel 1765, S. 284-294. Siehe dazu auch Hartmut Häusser: The Thomasius' article in the Encyclopédie, in: Studies on Voltaire and the eighteenth century 81, 1971, S. 177-206.

gen wollte, seine eigene Interpretation von Pufendorf sei begründet und derjenigen von Thomasius vorzuziehen.[22] Gerade Thomasius' Interpretation von Pufendorfs naturrechtlich begründeter Souveränitäts- und Staatslehre, in der er Pufendorfs Anlehnungen an Hobbes' Naturzustandstheorem und seine Begründung der Souveränitätslehre hervorhob, nahmen Barbeyrac gegen Thomasius ein. Denn Barbeyrac selbst bemühte sich, vor allem diese Aspekte der Pufendorfschen Lehre als Irrtümer und Fehlinterpretationen aus der Argumentationsführung auszuschließen. Während also Thomasius den Einfluss von Hobbes' Souveränitätslehre betonte und starkmachte, schlug Barbeyrac gerade den umgekehrten Weg ein.[23]

Wie an diesem Beispiel zu sehen, war der Einfluss von Hobbes ebenfalls in ganz Europa zu spüren, allerdings auf berüchtigte Weise; er war ein *bête noir* und gab endlosen Anlass zur Polemik.[24] Pufendorf reagierte in seinem naturrechtlichen Werk sowohl auf Grotius als auch auf Hobbes, während das Grotianische Naturrecht in das von Wolff einfloss, sodass Grotius nicht zuletzt auch durch die Werke von Pufendorf und Wolff das naturrechtliche Denken bis ins 18. Jahrhundert hinein beeinflusste. Erst durch Vattel wurde Grotius' dominierender Einfluss auf das Natur- und Völkerrecht nachhaltig relativiert. Vattels Urteil über Hobbes fällt dagegen insgesamt eher positiv aus, denn er nimmt entscheidende Gesichtspunkte von Hobbes' Naturrechts- und Souveränitätslehre ausdrücklich konstruktiv auf.[25]

22 Barbeyrac hatte freimütig darauf hingewiesen, »que j'ai [Barbeyrac] quelquefois rectifié les idées de l'Auteur [Pufendorf]«. Jean Barbeyrac: Les Devoirs de l'Homme et du Citoyen. Traduits du Latin du Baron de Pufendorf par Jean Barbeyrac, London 1712, Avertissement, S. XV.

23 Zu Barbeyracs Souveränitätslehre in Auseinandersetzung mit Pufendorf vgl. Ian Hunter: Conflicting Obligations. Pufendorf, Leibniz and Barbeyrac on Civil Authority, in: History of Political Thought 25, 2004, S. 670-699.

24 Vgl. dazu auch das Urteil von Glafey. Adam Friedrich Glafey: Vollständige Geschichte des Rechts der Vernunfft, S. 159: »daß des *Hobbesii* Lehren ein grosses Aufsehen gemacht, und von den meisten […] nicht ohne Grund vor überaus gefährlich angesehen worden, weshalber auch fast der ganze Schwarm der Gelehrten sich wieder ihn erhub, und seinen Zorn an ihn auszulassen suchte«. Siehe allgemein Fiammetta Palladini: Samuel Pufendorf Discepolo di Hobbes. Per una reinterpretazione del Giusnaturalismo moderno, Bologna 1990, und Jon Parkin: Taming the Leviathan. The Reception of the Political and Religious Ideas of Thomas Hobbes in England 1640-1700, Cambridge 2007.

25 Zum Einfluss von Hobbes und Pufendorf auf Vattel vgl. Theodore Christov: Before Anarchy. Hobbes and his Critics in Modern International Thought, Cambridge 2015, S. 241-253, und Ben Holland: Sovereignty Contested: Vattel's Use of Leibniz, Hobbes, and Pufendorf, in: Concepts and Contexts of Vattel's Political and Legal Thought, hg. von Peter Schröder, Cambridge 2021, S. 45-63.

3. Souveränität und zwischenstaatliche Beziehungen bei Wolff und Vattel

Vattels beachtlicher Einfluss auf Staatsmänner, politische Denker, Diplomaten und Juristen im 18. und selbst noch im 19. Jahrhundert beruhte vor allem darauf, dass diese in seinem *Le droit des gens* von 1758 eine umfassendere und praktikablere Theorie der zwischenstaatlichen Beziehungen sahen, in der das Naturrecht zwar noch zur Grundlage gemacht wurde, dem souveränen Staat aber ein größerer Stellenwert zukam. Der vollständige Titel seiner Abhandlung *Le Droit des gens ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains* deutet das bereits an. Die Lehren des Naturrechts und ihre Anwendung auf die Angelegenheiten zwischen Nationen und ihren Souveränen sind die beiden Aspekte, die Vattel von Anfang an hervorgehoben hat. Die Reichweite des Naturrechts war begrenzt, weil ihm die Zwangsgewalt einer öffentlichen souveränen Herrschaft fehlte, um die Einhaltung zu erzwingen. Vattel nimmt das eingangs erörterte Problem, das wir bei Bodin bereits ausmachten, also ausdrücklich und konstruktiv auf.

Dabei nutzte er die Grenzen der früheren Ansätze von Hobbes und Pufendorf, um seinen eigenen Zugang zu dieser Problematik zu verdeutlichen:

> Hobbes […] est […] le prémier qui ait donné une idée distincte, mais encore imparfaite du Droit des Gens. Il divise la Loi Naturelle en Loi Naturelle de l'Homme, & Loi Naturelle des Etats. Cette dernière, selon lui, est ce que l'on appelle d'ordinaire Droit des Gens. […] Cet Auteur a fort bien observé que le Droit des Gens est le Droit Naturel appliqué aux Etats ou aux Nations. Mais nous verrons dans le cours de cet Ouvrage, qu'il s'est trompé quand il a cru que le Droit Naturel ne souffroit aucun changement nécessaire dans cette application; d'où il a conclu que les Maximes du Droit Naturel & celles du Droit des Gens sont précisément les mêmes. […] PUFENDORF déclare qu'il souscrit absolument à cette opinion de HOBBES. Aussi n'a-t-il point traité à-part du Droit des Gens, le mêlant partout avec le Droit Naturel proprement dit.[26]

Das Naturrecht konnte auf die zwischenstaatlichen Beziehungen angewandt werden. Dafür bedurfte es aber einer Differenzierung zwischen

26 Emer de Vattel: Le Droit de gens ou Principes de la loi naturelle, appliqués à la conduite & aux affaires des nations & des souverains, London 1758, Bd. I, Préface, S. X. Vattel bezieht sich hier auf den letzten Absatz von Kapitel 30 im *Leviathan*.

dem Verhalten einzelner Menschen zueinander und dem Verhalten von Staaten zueinander. Denn »la Loi Naturelle ne décide point d'Etat à Etat, comme elle décideroit de particulier à particulier«.[27] Grotius, Hobbes und Pufendorf hatten diese Unterscheidung nicht in Betracht gezogen. Barbeyrac sei – so Vattel – dieser wichtigen Differenzierung schon eher nähergekommen.[28] Vor allem Wolff hatte aber darauf gedrängt, das Naturrecht so zu bestimmen, dass sein spezifischer Geltungscharakter für die zwischenstaatlichen Beziehungen erkennbar und anwendbar werde.

Er entwickelt die Verbindlichkeiten und Rechte der Völker untereinander, wobei er zwischen den Rechten der Staaten und der Völker nicht differenziert. Aus diesen Rechten folgert Wolff, dass kein Volk die Rechte eines anderen Volkes verletzen dürfe.[29] Eine weitere Dimension der naturrechtlichen Forderungen gewinnt seine Argumentation dadurch, dass er die Perfektibilität der Völker postuliert, woraus er ableitet, dass die

> Natur selbst unter den Völkern eine Gesellschaft gestiftet [hat], in welche sie wegen der natürlichen Verbindlichkeit willigen müssen, so daß es scheinet als wenn sie durch einen eigenen Vertrag zu wege gebracht wäre. Und diese Gesellschaft, so der gemeinsamen Wohlfahrt wegen errichtet ist, wird der grösseste Staat (civitas maxima) genennet, dessen Glieder, so zu reden als Bürger, die einzelnen Völcker sind. Daraus entspringt nun ein Recht, welches allen über alle einzelne Völcker zukommt.[30]

Aus diesen Überlegungen leitet Wolf ein völkerrechtliches Zwangsrecht ab, »nach welchem man […] um der gemeinen Wohlfahrt willen die Handlungen derer einzelnen bestimmen, und sie zwingen kann, daß sie ihrer Verbindlichkeit ein Genüge tun«.[31]

In diesem argumentativen Kontext hat Vattel in Auseinandersetzung mit Grotius, Hobbes, Pufendorf und Wolff den Dualismus zwischen vollkommenen und unvollkommenen Gesetzen und Rechten sowie zwischen innerem und äußerem Recht für die zwischenstaatlichen Bezie-

27 Ebd., Préliminaires § 6, S. 3.

28 Ebd., Préface, S. XI: »Barbeyrac, traducteur & commentateur de Grotius & de Pufendorf, a beaucoup plus approché de la juste idée du droit des gens«.

29 Christian Wolff: Grundsätze des Natur- und Völkerrechts, Halle 1754, (§1090) S. 796. Diese Argumentation findet sich so bereits in den Naturrechtswerken des 17. Jahrhunderts, insbesondere bei Grotius und Pufendorf.

30 Ebd., S. 796.

31 Ebd.

hungen neu formuliert.[32] Auch für Vattel war es nötig zu bestimmen, wie das Naturrecht für souveräne Staaten zu einer sinnvollen Anwendung kommen könne. Das Souveränitätsverständnis von Vattel machte es nötig, sich dieser Frage zu stellen. Das erklärt auch, warum Vattel, obwohl er sich explizit auf Hobbes und Pufendorf bezog, Wolff die größte Bedeutung für sein eigenes Werk zuschrieb:

> Il vaut mieux reconnoître ici une fois pour toutes, les obligations que j'ai à ce grand Maître [Wolff]. Quoique mon Ouvrage […] soit très différent du sien; j'avoue que je n'aurois jamais eû l'assurance d'entrer dans une si vaste carrière, si le célèbre Philosophe de Hall n'eût marché devant moi & ne m'eût éclairé.[33]

Trotz dieser Lobpreisung war Vattel aber kein »Wolffschüler«.[34]

Wolff ist für Vattels Projekt deshalb so wichtig, weil Wolff im Gegensatz zu Hobbes und Pufendorf, die das Völkerrecht lediglich als untergeordneten Teil des Naturrechts bestimmt hatten, erkannt hatte, dass es notwendig war, eine eigenständige Grundlage für das Völkerrecht zu entwickeln, einschließlich einer Bestimmung, wie das Naturrecht auf das Völkerrecht angewandt werden könne. All dies ist bezeichnend für die Komposition von Vattels eigenem Werk und die Behandlung der Souveränitätsfrage hinsichtlich der zwischenstaatlichen Beziehungen von Grotius über Hobbes zu Pufendorf und Wolff. Vattel entwickelte in dieser Auseinandersetzung eine der einflussreichsten Schriften zum Völkerrecht. Damit begründete er nicht nur ein post-grotianisches Völkerrecht, sondern lieferte auch ein neues Modell für die Gestaltung zwischenstaatlicher Beziehungen, in dessen Zentrum – ganz anders als bei Wolff mit der Idee der *civitas maxima* – die souveränen Staaten standen.

Dieser Wandel wurde durch die Tatsache begünstigt, dass in der Frühen Neuzeit bedeutende Friedensverträge große europäische Kriege be-

32 Nach Vattel waren aus diesem Grund Staaten gegründet worden, um durch eine öffentliche Macht eine positive Verpflichtung durch die Androhung von Strafen zu begründen. Vgl. Emer de Vattel: Dissertation on This Question: Can Natural Law Bring Society to Perfection Without the Assistance of Political Laws?, in: Emer de Vattel: The Law of Nations, hg. von Béla Kapossy und Richard Whatmore, Indianapolis 2008, S. 779.

33 Vattel: Le Droit de gens (Anm. 26), Préface, S. XVI. Siehe auch Ere Nokkala: The Development of the Law of Nations: Wolff and Vattel, in: Concepts and Contexts of Vattel's Political and Legal Thought, hg. von Peter Schröder, Cambridge 2021, S. 64-83.

34 Marcel Thomann: Vorwort. Historische Bedeutung des Wolffschen Naturrechts, in Christian Wolff: Grundsätze des Natur- und Völkerrechts, Hildesheim 1980, S. VII.

endet hatten. Insbesondere der Westfälische Frieden von 1648 wurde zum Hauptbezugspunkt, und spätere Friedensverträge wie der Frieden von Nimwegen 1678 oder der Frieden von Utrecht 1713 nahmen ausdrücklich darauf Bezug. Zahlreiche Autoren lieferten Sammlungen und Analysen der zahlreichen Friedensverträge.[35]

Vattel baute dieses sich entwickelnde Korpus des Vertragsrechts in seine Theorie der zwischenstaatlichen Beziehungen ein. Dabei vertrat er eine pragmatische und historische Sichtweise und erklärte, dass ein »traité de paix ne peut être qu'une transaction: si l'on devoit y observer les regles d'une justice exacte & rigoureuse, en sorte que chacun reçût précisément tout ce qui lui appartient, la paix deviendroit impossible«.[36] Vattel nahm dabei zur Kenntnis, dass sich die europäische Diplomatie und Praxis der zwischenstaatlichen Beziehungen ausdifferenziert hatte. Er nutzte diese etablierte Praxis, die sich in Bräuchen und Gewohnheitsrecht (stillschweigende Zustimmung) und positivem Völkerrecht in Form von Vertragsvereinbarungen (ausdrückliche Zustimmung) zwischen souveränen Staaten entwickelt hatte.[37] Er wollte Grundsätze des Naturrechts und der Staatspraxis in Einklang bringen und für das Völkerrecht nutzbar machen.[38] Die Einbeziehung der Vertragspraxis und der diplomatischen Konventionen stellt seine Darstellung des Völkerrechts auf eine ganz andere Grundlage, als wir sie bei Wolff und seiner abstrakten Argumentation finden.

Vattels Verwendung von Wolffs Völkerrecht in seinem eigenen Werk wirft ein interessantes Licht auf Vattels Schlüsselkonzepte und die Art und Weise, wie er sein eigenes Völkerrecht konstruierte. In seinem Briefwechsel mit Jean Henri Samuel Formey (1711-1797), einem der Grün-

35 Neben den oben genannten Friedensverträgen vgl. zum Beispiel die Sammlungen von Casimir Freschot: The Compleat History of the Peace of Utrecht as also that of Gertruydenberg. Containing All the Acts, Memorials, Representations, Complaints, Demands, Letters, Speeches, Treaties and other Authentick Pieces relating to the Negotiations there, London 1715, 2 Bde., sowie Abbé de Mably: Le Droit public de l'Europe. Fondé sur les Traitez conclus jusqu'en l'année 1740, Amsterdam 1748. Ausgesprochen hilfreich für die Forschung ist die digitale Sammlung, die am Leibniz-Institut für Europäische Geschichte in Mainz zusammengetragen wurde: http://www.ieg-friedensvertraege.de/ (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

36 Vattel: Le Droit de gens (Anm. 26), Bd. III, (IV-II-18) S. 331.

37 Siehe den instruktiven Aufsatz von Randall Lesaffer: Peace Treaties and the Formation of International Law, in: The Oxford Handbook of the History of International Law, hg. von Bardo Fassbender und Anne Peters, Oxford 2012, S. 71-94.

38 Francesca Iurlaro: Vattel's Doctrine of Customary Law of Nations between Sovereign Interests and the Principles of Natural law, in: The Law of Nations and Natural Law 1625-1800, hg. von Simone Zurbuchen, Leiden 2019, S. 289: »Vattel seeks to provide a conciliation of principles of natural law and state practice«.

dungsmitglieder der Akademie in Berlin und Sohn französischer Hugenotten, die nach Brandenburg-Preußen eingewandert waren, gab Vattel wiederholt an, dass er sich mit Wolffs Völkerrecht beschäftigte.[39] Auch Formey hatte großes Interesse an Wolffs Werk. Er verfasste eine französische Übersetzung von Wolffs *Jus naturae et gentium*.[40] Im Vorwort zu seiner Übersetzung verwies Formey auf die von Grotius über Pufendorf zu Barbeyrac reichende Tradition des Natur- und Völkerrechts: »Les amples & excellentes Préfaces que Mr. Barbeyrac a mises à la tête de son Grotius & de son Puffendorff, me dispensent de revenir aux matiéres qu'il y a traittées«.[41] Formey sieht in Wolff einen ebenbürtigen Nachfolger von Grotius und Pufendorf. Er bemühte daher diese berühmte Naturrechtstradition, um die Bedeutung des von ihm übersetzten Autors zu unterstreichen: »Ce n'est pas trop présumer de l'Ouvrage de Mr. de Wolff, que de croire qu'il ne sera pas moins bien accueilli que les précédens, & qu'il pourra même figurer à côté de ceux de Grotius & de Puffendorff.«[42] Im Gegensatz zu Vattel entwickelte Formey hier keine eigenständige Position zum Natur- und Völkerrecht, sondern folgte Wolffs Überlegungen, wodurch dessen Souveränitätskonzept für die zwischenstaatlichen Beziehungen auch in Frankreich größere Verbreitung fand.[43]

Im Hinblick auf die Entwicklung von Vattels innovativer Konzeption des Völkerrechts erweist sich seine Kritik an Wolff als nicht weniger

39 Vgl. Emer de Vattel à Jean Henri Samuel Formey: Correspondances autour du Droit des gens, hg. von André Bandelier, Paris 2012, S. 34 und 67. Siehe auch Frédéric Ieva, »A Poor Imitation of Grotius and Pufendorf«. Biographical Uncertainties and the Laborious Genesis of Vattel's *Droit des gens*, in: The Legacy of Vattel's Droit des gens, hg. von Koen Stapelbroek und Antonio Trampus, Cham 2019, S. 68-75.

40 Es handelt sich um ein »extrait du grand ouvrage latin«, wie es im Untertitel von Formays Übersetzung heißt. Siehe dazu ausführlich Jean Henri Samuel Formey: Préface, in: Principes du droit de la nature et des gens: Extrait du grand ouvrage latin de M. de Wolff, Amsterdam 1758, S. II f.: »j'ai cru devoir publier […] cet Abrégé […] je l'avois composé, il y a quatre ou cinq ans, d'après le grand Ouvrage Latin de Mr. de Wolff, en huit volumes in quarto; & ayant présentement occasion de le publier, j'y ai joint l'Abrégé d'un volume qui avoit paru depuis sur le Droit des Gens. Mr. de Wolff lui-même a aussi donné un Abrégé Latin des mêmes Volumes, mais il n'aparu qu'après que le mien étoit fait; & ainsi on ne doit point regarder ce que j'offre ici au Public, comme une simple Traduction«. Zur Komplexität von Wolffs Werk vgl. auch die knappen, treffenden Bemerkungen bei Thomann (Anm. 34), S. VIII.

41 Formey (Anm. 40), S. I.

42 Ebd., S. II.

43 Ebd., S. V: »Il n'y a point de science plus étendue que le Droit Naturel: il embrasse toutes les actions humaines, de quelque ordre qu'elles puissent être«.

interessant als seine Anleihen bei diesem.[44] Der entscheidende Grund liegt in einem anderen Verständnis zwischenstaatlicher Beziehungen, das wiederum durch eine fundamental andere Auffassung des souveränen Staates begründet ist.[45] Jede Nation und jede politisch geeinte Gesellschaft von Menschen sind nach dem Naturrecht frei und souverän. Hobbes, Pufendorf, Wolff und Vattel sind sich alle einig, dass sich Staaten untereinander aufgrund dieser souveränen Unabhängigkeit in einem Naturzustand befinden. Alle vier bestehen auch auf der rechtlichen Gleichheit souveräner Staaten, unabhängig von ihrer faktischen politischen, militärischen oder wirtschaftlichen Macht. Hier verwenden sowohl Wolff als auch Vattel diesem folgend dieselbe Analogie:

> Puisque les hommes sont naturellement égaux, & que leurs droits & leurs obligations sont les mêmes, comme venant également de la nature, les nations composées d'hommes, & considérées comme autant de personnes libres qui vivent ensemble dans l'état de nature, sont naturellement égales, & tiennent de la nature les mêmes obligations & les mêmes droits. La puissance ou la foiblesse ne produisent, à cet égard, aucune différence. Un nain est aussi bien un homme qu'un géant: une petite république n'est pas moins un état souverain que le plus puissant royaume.[46]

44 Ein guter Überblick von Wolffs Völkerrecht findet sich bei Thomas Kleinlein: Christian Wolff. System as an Episode?, in: Stefan Kadelbach, Thomas Kleinlein und David Roth-Isigkeit (Anm. 7), S. 216-239. Vgl. auch Pablo Kalmanovitz: Sovereignty, Pluralism, and Regular War. Wolff and Vattel's Enlightenment Critique of Just War, in: Political Theory 46, 2018, S. 218-241. Kalmanovitz betont hier die bestehenden Übereinstimmungen zwischen Wolff und Vattel.

45 Vgl. auch Frederick G. Whelan: Vattel's Doctrine of the State, in: History of Political Thought 9, 1988, S. 59-90; hier S. 88 f., und Stephane Beaulac: Emer de Vattel and the Externalization of Sovereignty, in: Journal of the History of International Law/Revue d'histoire du droit international 5, 2003, S, 237-292; hier S. 247 f. und 266 f.

46 Vattel (Anm. 26) Préliminaires § 18, S. 11. Christian Wolff: Jus Gentium Methodo Scientifica pertractatum, Halle 1749, Prolegomena, § 16, S. 12 f.: »Natura Gentes omnes inter se æquales sunt. Gentes enim spectantur tanquam personæ singulares liberæ in statu naturali viventes. Quamobrem cum natura homines omnes æquales sint; Gentes etiam omnes natura inter se æquales sunt. Gentem non facit multitudo hominum in civitatem coëuntium, sed vinculum, quo singuli colligantur, & quod non est nisi obligatio, qua sibi invicem tenentur. Eadem est societas, quæ subsistit in multitudine hominum consociatorum majore, quam quæ in minore. Quemadmodum itaque homo procerillimus non magis homo est, quam nanus; ita quoque Gens, quantum vis parva, non minus Gens est, quam Gens maxima. Quamobrem cum æqualitas moralis hominum nullum respectum habeat ad staturam corporum; æqualitas quoque moralis gentium non respicit multitudinem hominum, ex quiebus componuntur«. Siehe ferner die Diskussion in Peter Haggenma-

Zwerg und Riese sind als moralisch und juristisch gleichberechtigte Menschen trotz ihres Größenunterschieds anzusehen, und so ist auch die Gleichheit aller Staaten unabhängig von ihrer Macht oder Größe grundlegend. Doch Vattel ist nicht bereit, Wolff in seiner darauffolgenden Interpretation weiter zu folgen.

Vattels Konzept beruhte auf dem Prinzip, das alle souveränen Staaten als Nationen definierte, die sich aus Gesellschaften freier Menschen zusammensetzten. Nationen oder Staaten sind souveräne politische Körperschaften mit jeweils eigenen Interessen. Vattel bediente sich hier der von Pufendorf entwickelten Fiktion des Staates, eine moralische Person mit eigenen Absichten und Willen zu sein, die in der Lage ist, Verpflichtungen zu erfüllen und Rechte zu wahren. Auch Wolff nutzte diese Idee, trieb die Fiktion der moralischen Person des Staates jedoch entscheidend in eine ganz andere Richtung, die in seiner ebenso fiktiven Idee eines globalen Staates oder einer *civitas maxima* gipfelte.[47] Wolff behauptete, alle moralischen Personen und auch der höchste Staat (*civitas maxima*) hätten selbst im Natur- und Völkerrecht etwas Fiktives an sich.[48] Während sowohl Wolff als auch Vattel den Staat als moralische Person bezeichneten, unterschieden sich ihre Auffassungen der zwischenstaatlichen Beziehungen insofern grundlegend, als es für Vattel keine übergeordnete Instanz über dem Souverän des Staates geben konnte, wie Wolff das mit dem Konzept der *civitas maxima* behauptete. Bei Wolff wird die Idee des Staates als globaler moralischer Person verwendet, um die Unabhängigkeit, die sich aus der Idee souveräner Territorialstaaten ergibt, zu beschneiden. Denn nach Wolff sind – wie oben gezeigt – alle Nationen so zu verstehen, dass sie sich zu einem Staat zusammengeschlossen haben, dessen separate Nationen separate Mitglieder oder Ein-

cher: L'État souverain comme sujet du droit international, de Vitoria à Vattel, in: Droits 15-16, 1992-93, S. 11-20.

47 Siehe dazu auch Francis Cheneval: Der präsumtiv vernünftige Konsens der Menschen und Völker – Christian Wolffs Theorie der civitas maxima, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie/Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy 85, 1999, S. 563-580, und Francis Cheneval: Auseinandersetzungen um die civitas maxima in der Nachfolge Christian Wolffs, in: Studia Leibnitiana 33, 2001, S. 125-144.

48 Vgl. Wolff: Jus Gentium (Anm. 46), § 21, S. 15. Siehe dazu auch die Diskussion in Ben Holland: The Moral Person of the State: Pufendorf, Sovereignty and Composite Polities, Cambridge 2017, insbesondere S. 109-130, sowie Quentin Skinner: A Genealogy of the Modern State, in: Proceedings of the British Academy 162 (2008), S. 349-352, und Ian Hunter: Vattel's Law of Nations. Diplomatic Casuistry for the Protestant Nation, in: Grotiana 31, 2010, S. 123-126.

zelstaaten seien.[49] Vattels Insistieren auf der Souveränität der einzelnen Staaten ermöglicht es ihm, die Unabhängigkeit jedes auch noch so kleinen Staates zumindest juristisch einzufordern. Staatliche Souveränität ist bei ihm damit auch ein Konzept, um die Freiheit und Unabhängigkeit kleiner Staaten im volatilen Mächtesystem der europäischen Staatengemeinschaft zumindest theoretisch zu sichern.[50] Er ist sich allerdings bewusst, dass dieses System de facto nur durch die prekäre Idee eines Gleichgewichts der Mächte gesichert werden kann und insofern die kleinen Staaten eben doch – wie dies zur Irritation Vattels während des Siebenjährigen Krieges geschah – leicht zum Spielball der größeren Mächte werden konnten.[51]

Während Hobbes, Pufendorf und auch Vattel die Fiktion des Staates als moralische Person zur Legitimation staatlicher Souveränität nutzten, trieb Wolff das Potenzial dieser fiktiven Idee zur Legitimation politischer Macht und Strukturen gleichsam in ein extremes System von universeller Gültigkeit. Er meinte so sein Konzept eines durchsetzbaren Völkerrechts begründen zu können. Vattel lehnte diese Überlegungen ausdrücklich ab. Angesichts von Wolffs Einfluss auf Kant mag das dann wiederum auch Kants ablehnend-polemische Haltung gegenüber Vattel erklären. Kant ist aber ungenau und wird Vattel nicht gerecht, da er die entscheidenden Unterschiede zwischen Grotius und Vattel unterschlägt, die letztlich einem ganz unterschiedlich akzentuierten Souveränitätsverständnis geschuldet sind. Die einschlägige Stelle, die man als Polemik auf sich

49 Wolff: Jus Gentium (Anm. 46), § 9, S. 7: »Gentes itaque omnes in civitatem coivisse intelligunter, cujus singula membra sunt singulæ gentes, seu civitates particulares«.

50 Vattel: Le Droit de gens (Anm. 26), Bd. II (III-III-47) S. 496 f.: »L'Europe fait un systême politique, un corps, où tout est lié par les relations & les divers intérêts des nations, qui habitent cette partie du monde. Ce s'est plus, comme autrefois, un amas confus de piéces isolées, dont chacune se croyoit peu intéressée au sort des autres, & se mettoit rarement en peine de ce qui ne la touchoit pas immédiatement. L'attention continuelle des souverains à tout ce qui se passe, les ministres toujours résidens, les négociations perpétuelles font de l'Europe moderne une espèce de république, dont les membres indépendans, mais liés par l'intérêt commun, se réunissent pour y maintenir l'ordre & la liberté. C'est ce qui a donné naissance à cette fameuse idée de la balance politique ou de l'équilibre du pouvoir. On entend par-là, une disposition des choses, au moyen de laquelle aucune puissance ne se trouve en état de prédominer absolument, & de faire la loi aux autres«.

51 Siehe dazu Nadir Weber: Lokale Interessen und große Strategie. Das Fürstentum Neuchâtel und die politischen Beziehungen der Könige von Preußen (1707-1806), Köln 2015, insbesondere S. 427-588, und Koen Stapelbroek: Vattel and the Seven Years' War, in: Concepts and Contexts of Vattel's Political and Legal Thought, hg. von Peter Schröder, Cambridge 2021, S. 101-120.

beruhen lassen sollte anstatt sie immer wieder zur Interpretation von Grotius und Vattel zu bemühen, heißt bei Kant:

> Bei der Bösartigkeit der menschlichen Natur, die sich im freien Verhältnis der Völker unverhohlen blicken läßt (indessen daß sie im bürgerlichen gesetzlichen Zustande durch den Zwang der Regierung sich sehr verschleiert), ist es doch zu verwundern, daß das Wort Recht aus der Kriegspolitik noch nicht als pedantisch ganz hat verwiesen werden können, und sich noch kein Staat erkühnt hat, sich für die letztere Meinung öffentlich zu erklären; denn noch werden Hugo Grotius, Pufendorf, Vattel u. a.m. (lauter leidige Tröster), obgleich ihr Codex [...] nicht die mindeste gesetzliche Kraft hat, oder auch nur haben kann (weil Staaten als solche nicht unter einem gemeinschaftlichen äußeren Zwange stehen), immer treuherzig zur Rechtfertigung eines Kriegsangriffs angeführt.[52]

Kant behauptete pauschal, das Naturrecht erlaube es, einen Krieg zu beginnen, um den vermeintlichen Bruch naturrechtlicher Gebote zu strafen. Diese Polemik prägt bis heute auch das Bild von Vattel, auch wenn Vattel sich gerade hier von Grotius unterscheidet.

Denn Vattel hatte Grotius genau deswegen kritisiert, weil er, wie Kant es hier formuliert, unbedacht eine Rechtfertigung eines Kriegsangriffs lieferte:

> On est surpris d'entendre le savant & judicieux GROTIUS nous dire qu'un Souverain peut justement prendre les armes pour châtier des Nations qui se rendent coupables de fautes énormes contre la Loi Naturelle, qui traitent inhumainement leurs Péres & leurs Méres, comme faisoient les Sogdiens, qui mangent de la chair humaine comme faisoient les anciens Gaulois &c. Il est tombé dans cette erreur parce qu'il attribuë à tout homme indépendant, & par-là même à tout Souverain, je ne sçai quel droit de punir les fautes qui renferment une violation énorme du Droit de la Nature, même celles qui n'intéressent ni ses droits, ni fa sûreté. Mais nous avons fait voir [S. 169] que le droit de punir dérive uniquement, pour les hommes, du droit de sûreté; par conséquent il ne leur appartient que contre ceux qui les ont offensés. GROTIUS ne s'est-il point apperçu, que malgré toutes les précautions qu'il apporte dans les paragraphes suivans, son sentiment ouvre la

52 Immanuel Kant: Zum ewigen Frieden, in ders.: Akademie Textausgabe Bd. VIII, Berlin 1968, S. 355.

porte à toutes les fureurs de l'Enthousiasme & du Fanatisme, & fournit aux Ambitieux des prétextes sans nombre?[53]

Das unterschiedliche Souveränitätsverständnis von Grotius und Vattel führt auch hier zu ganz erheblichen Unterschieden, die Kant leichtfertig unterschlägt.

Wolff hingegen nahm Grotius' Überlegungen, die Vattel ausdrücklich kritisierte, auf. Wolff argumentierte, da einzelne Staaten als moralische Personen betrachtet werden könnten, könnten sie daher auch so verstanden werden, als hätten sie sich dem globalen Staat oder der *civitas maxima* untergeordnet. Gegenüber der *civitas maxima* seien einzelne Staaten als Glieder zu verstehen, die an das Ganze gebunden seien.[54] Aus dieser unterstellten Vertragspflicht resultierte ein der *civitas maxima* zustehendes Recht, »die einzelnen Nationen zu zwingen, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht nachkommen wollen«.[55] Der einzige Zweck der Idee eines übergeordneten Staates im Sinne der *civitas maxima* ergibt sich aus Wolffs Versuch, diesem fiktiven Staat der *civitas maxima* Souveränitätsrechte über einzelne Nationen zu verleihen.[56] Dies sei wiederum notwendig, um das freiwillige und durchsetzbare Völkerrecht zu etablieren, das sich aus dem Begriff des höchsten Staates – der *civitas maxima* – ableite.[57]

Im Zentrum von Vattels berühmter Widerlegung von Wolffs Konzept der *civitas maxima* steht, wie dies oft betont, aber vielleicht nicht ausreichend erläutert wird, sein ganz anderes Verständnis von staatlicher Souveränität, das eher von Hobbes und Pufendorf inspiriert und deren Souveränitätskonzeption zumindest auffallend ähnlich war.[58] Deswegen lesen wir bei Vattel:

53 Vattel: Le Droit de gens (Anm. 26), Bd. I, (II-I-7) S. 262 f. Zu den unterschiedlichen Positionen innerhalb der Naturrechtstradition gegenüber der Problematik eines Rechts zu Strafen siehe Peter Schröder: Trust in Early Modern International Thought, 1598-1713, Cambridge 2017, S. 93-134.

54 Vgl. Wolff: Jus Gentium (Anm. 46) § 13, S. 11.

55 Ebd., § 13, S. 11: »Universis Gentibus in civitate maxima competit jus cogendi singulas, si obligationi sua satisfacere nolint, aut in eo negligentes se præbeant«.

56 Vgl. ebd., § 15, S. 12.

57 Vgl. ebd., § 22, S. 16: »Habemus itaque fundamentum certum atque immotum Juris Gentium voluntarii, & sunt principia certa, vi quorum ex notione civitatis maximæ Jus istud derivari potest, ut non coeco impetu standum sic factis & moribus atque judiciis gentium moratiorum, ac inde inferendus quasi universalis quidam omnium consensus, quemadmodum Grotius sensisse videtur«. Siehe auch die Diskussion in Nicholas Greenwood Onuf: Civitas Maxima. Wolff, Vattel and the Fate of Republicanism, in: The American Journal of International Law 88, 1994, S. 280-303.

58 Siehe auch Reinhart Koselleck: Kritik und Krise. Eine Studie zur Pathogenese der bürgerlichen Welt, Frankfurt a. M. 1989, S. 33 f.

> M. Wolf le déduit de l'idée d'une espèce de grande République (Civitatis Maximæ) instituée par la Nature elle-même, & de laquelle toutes les Nations du Monde sont les Membres. Suivant lui, le Droit des Gens Volontaire sera comme le Droit Civil de cette grande République.[59]

Dies ist eine treffende Darstellung von Wolffs Argumentation, und Vattel macht unmissverständlich deutlich, warum er zutiefst anderer Meinung ist. Hier wird die Frage der Souveränität besonders thematisiert. Vattel führt weiter aus:

> Cette idée ne me satisfait point, & je ne trouve la fiction d'une pareille République ni bien juste, ni assez solide pour en déduire les règles d'un Droit des Gens universel & nécessairement admis entre les Etats souverains. Je ne reconnois point d'autre Société naturelle entre les Nations, que celle-là même que la Nature a établie entre tous les hommes. Il est de l'essence de toute Société Civile (Civitatis) que chaque membre ait cédé une partie de ses droits au Corps de la Société, & qu'il y ait une Autorité capable de commander à tous les membres, de leur donner des Loix, de contraindre ceux qui refuseroient d'obéir. On ne peut rien concevoir, ni rien supposer de semblable entre les Nations. Chaque Etat Souverain se prétend, & est effectivement, indépendant de tous les autres. Ils doivent tous, suivant M. Wolf lui-même être considérés comme autant de particuliers libres, qui vivent ensemble dans l'état de Nature & ne reconnoissent d'autres Loix que celles de la Nature même, ou de son Auteur [Gott].[60]

Man kann kaum deutlicher sein. Obwohl es leicht zu erkennen ist, warum Vattel mit Wolff nicht einverstanden war, sollte die offensichtliche Frage gestellt werden: Warum hat Vattel Wolff dennoch als den für ihn wichtigsten Gewährsmann und intellektuellen Inspirator gepriesen? Die Antwort erscheint ebenso einfach: Wolff argumentierte vornehmlich in den Prolegomena (und ferner in dem oben bereits zitierten § 1090) seines Völkerrechts für die *civitas maxima* und ihre Rolle zur Sicherung und Durchsetzung des freiwilligen Völkerrechts.[61] Der verbleibende wesentliche Teil wurde in der traditionellen Struktur präsentiert. In neun verschiedenen Kapiteln werden unter anderem die Pflich-

59 Vattel: Le Droit de gens (Anm. 26), S. XVII.
60 Ebd., S. XVIIIf.
61 Bemerkenswert ist auch, dass Wolff in seiner Zusammenfassung des Natur- und Völkerrechts auf die Idee der *civitas maxima* nicht mehr ausdrücklich eingeht. Vgl. dazu auch Wolff (Anm. 29), Vorrede [ohne Paginierung (S. 15-17)].

ten der Nationen sich selbst und anderen gegenüber, Verträge, Methoden der Streitbeilegung, *ius ad bellum* und *ius in bello*, Friedensverträge und das Recht der Botschaften erörtert. Dies ermöglichte Vattel, die Idee der *civitas maxima* zu verwerfen, ohne die Fülle an juristischen und theoretischen Argumenten zum Völkerrecht aufgeben zu müssen, die er in Wolffs Werk fand. Tatsächlich konnte Vattel Wolffs Grundlage des Völkerrechts ändern, indem er die einzelnen souveränen Staaten in den Mittelpunkt seiner Lehre stellte, und dennoch den Großteil des Wolffschen Völkerrechts recht getreu für seine eigene Lehre nutzen.

Innerhalb der Naturrechtstradition stellte Vattel also den souveränen Staat ins Zentrum seiner Lehre, was wiederum beeinflusste, wie er die Ideen dieser Tradition aufgriff und gegebenenfalls nutzte und weiterentwickelte. Die zwischenstaatlichen Beziehungen mussten nach Vattel unter der Annahme organisiert werden, dass alle Staaten

> sont en droit de se gouverner comme elles le jugent à propos, & qu'aucune n'a mêler du le moindre droit du Gouvernement d'une autre. De tous les Droits qui peuvent appartenir à une Nation, la Souveraineté est sans doute le plus précieux, & celui que les autres doivent respecter le plus scrupuleusement, si elles ne veulent pas lui faire injure.[62]

Vattel schloss die Möglichkeit aus, dass souveräne Staaten aus der Problematik des Naturzustands herauskommen könnten. Jeder Staat blieb Richter in eigener Sache.[63] Das Naturrecht, das als notwendiges Völkerrecht auf souveräne Staaten angewandt wurde, konnte nur im Inneren des Staates bindend sein.[64] Auch Vattel konnte die damit einhergehenden Grenzen des Völkerrechts nicht überwinden. Es gab in seiner Völkerrechtslehre keine Instanz, die eventuelle Rechtsbrüche des Völkerrechts sanktionieren konnte. Im Gegensatz zu Bodin, Hobbes oder Pufendorf hat er aber versucht, den Souveränitätsbegriff trotz aller daraus resultierender Schwierigkeiten konstruktiv in sein Völkerrecht zu integrieren. Bis zum heutigen Tag ist es nicht gelungen, diese aus der Idee staatlicher Souveränität hervorgehende Problematik aufzulösen. Dies wäre, wie dies aus unterschiedlichen Perspektiven etwa Wolff, der Abbé Saint-Pierre oder Kant gezeigt haben, nur unter Einschränkung staat-

62 Vattel: Le Droit de gens (Anm. 26), Bd. I, (II-IV-54) S. 297.

63 Ebd., Préliminaires §16, S. 9: »De cette liberté & indépendance, il suit que c'est à chaque nation de juger de ce que la conscience exige d'elle, de ce qu'elle peut ou ne peut pas, de ce qu'il lui convient ou ne lui convient pas de faire«.

64 Ebd., Préliminaires §17, S. 10: »il est nécessaire d'observer, que l'on distingue l'Obligation, & le Droit qui y répond, ou qu'elle produit, en interne & externe«. Siehe auch ebd., Bd. III, (III-XII-189) S. 170 f.

licher Souveränität möglich. Krieg als Mittel zur Verteidigung oder Verfolgung der Interessen eines souveränen Staates blieb eine realistische Möglichkeit, und das Recht Krieg zu führen, ist ein wesentlicher Aspekt der staatlichen Souveränität. Das sind die wesentlichen Voraussetzungen, von denen aus Vattel eine Hegung des Krieges versuchte – aber das führt bereits zu einem neuen Thema.[65]

65 Die Idee einer Hegung des Krieges findet sich in den Traktaten zum *bellum justum*, wird aber durch Alberico Gentili neu gedacht. Die Lehre vom gerechten Krieg sollte nicht mit der Lehre der Hegung des Krieges verwechselt werden. Diese Argumentationslinie über die Hegung des Krieges reicht von Gentili, über Vattel, der wesentliche Argumente Gentilis in seinem Traktat zum Völkerrecht aufgenommen hatte und insbesondere die Bedeutung des *regulären* Krieges konzeptionell neu gefasst hatte, bis zu Carl Schmitt. Vgl. dazu Peter Schröder: Die Hegung des Krieges und der Feind hors la loi – Piraten, Partisanen und Terroristen, in: Freund-Feind-Denken. Carl Schmitts Kategorie des Politischen, hg. von Rüdiger Voigt, Baden-Baden 2021, S. 233-253.

Volkssouveränität versus Staat (1789–1804)

Yannick Bosc

Häufig wird angenommen, während der Französischen Revolution sei die Einrichtung der Volkssouveränität mit dem Aufbau des »zentralistischen jakobinischen Staates«, wie man ihn gewöhnlich nennt, einhergegangen – eines Staates, den Robespierre verkörperte und dessen Erbe Bonaparte angetreten habe. So gehen Demokratie und Zentralisierung für Tocqueville Hand in Hand, wobei er beide Phänomene seit dem Ende des Ancien Régime zu erkennen glaubt und ihre Kontinuität während der Revolution betont.[1]

Im Unterschied zu dieser Erzählung ist mit dem Einsetzen der Volkssouveränität zwischen 1789 und 1795 eine »Dezentralisierung« der Exekutive zu beobachten, eine Tendenz, die sich unter der Revolutionsregierung 1793-1794 verstärkte. Was die Geschichtsschreibung als »Jakobinismus« bezeichnet, war also »dezentralisierend« und nicht zentralisierend, wie gemeinhin angenommen.[2]

1 »Fragt man mich, wie dieser Theil der alten Staatsverwaltung solchergestalt vollständig in die neue Gesellschaft übertragen und derselben hat einverleibt werden können, so antworte ich, daß die Centralisation in der Revolution deshalb nicht untergegangen ist, weil sie selbst der Anfang dieser Revolution und deren Vorzeichen war; und ich füge hinzu: hat ein Volk die Aristokratie in seiner Mitte zerstört, so eilt es ganz von selbst der Centralisation entgegen. […] Die demokratische Revolution, welche so viele Institutionen der alten Staatsverfassung vernichtet hat, sollte also letztere befestigen und die Centralisation fand in der durch diese Revolution gebildete Gesellschaft so natürlich ihre Stelle, daß man sie leicht als eines ihrer Werke hat halten können.« Alexis de Tocqueville: Der alte Staat und die Revolution, Leipzig 1867, S. 68. Zu einer neueren Kritik an Tocquevilles These und ihrer Verwendung siehe William Sewell Jr.: Capitalism and the Emergence of Civic Equality in Eighteenth-Century France, Chicago 2021, S. 227-242.

2 Die Hommage des damaligen französischen Präsidenten Georges Pompidou an Bonaparte im Jahr 1969 lässt die Wirkmacht dieses Gemeinplatzes ermessen: »All diese Institutionen, die dem Gehirn Napoleon Bonapartes entspringen […] entsprechen dem Wunsch, das Werk der Revolution zu konsolidieren, da es eine notwendige intellektuelle und soziale Entwicklung spiegelt, aber auch den Willen, wieder einen starken und zentralisierten Staat zu schaffen, wie ihn die Monarchie konzipiert und zum großen Teil verwirklicht hatte, wie Robespierre ihn für einen Moment wiederhergestellt hatte«. Georges Pompidou: Discours du 15 août 1969 à l'occasion du Bicentenaire de la naissance de Napoléon (Rede vom 15. August 1969 anlässlich des zweihundertsten Geburtstags von Napoleon), S. 5, http://www.georges-pompidou.org/georges-pompidou/portail-archives/discours-du-15-aout-1969-loccasion-du-bicentenaire-naissance (letzter Zugriff 16. 6. 2023). Zu einer Kritik dieses Gemeinplatzes siehe beispielsweise Florence Gauthier: Centralisme

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-009 | CC BY-SA 4.0

Der Aufbau des zentralistischen Staates, dessen Verwirklichung Bonaparte vorantrieb, begann also 1795 und nicht 1789 oder 1793. Diese Zentralisierung war eine Reaktion auf die »Anarchie«, die nach Ansicht der »Thermidorianer« den revolutionären Prozess seit 1789 kennzeichnete und in der von Robespierre verkörperten Schreckensherrschaft gipfelte. Die Hauptfunktion des zentralisierten Staates bestand also darin, an die Stelle der Volkssouveränität zu treten, d. h. deren Vorrechte weitgehend an sich zu ziehen.

Mit diesen Worten beschrieben die Befürworter der Volkssouveränität auf der einen und diejenigen, die sie einschränken wollten, auf der anderen Seite, worum es in den politischen Kämpfen der Revolution ging. Diese Kämpfe resultierten aus gegensätzlichen Auffassungen von Staat und Souveränität: Die einen stigmatisierten die »Anarchie« (oder einen Despotismus der Menge), die durch eine »absolute« Volkssouveränität (in den Worten von Sieyès) hervorgerufen werde, die anderen prangerten den »Despotismus« der Volksvertretung (*représentation naionale*) und der Exekutive an, die die Souveränität an sich reiße (eine Konstante in den Reden Robespierres). Für die einen ging es um die Stärkung des Exekutivstaats und der Volksvertretung zu Lasten der Volkssouveränität, für die anderen darum, die Volkssouveränität voranzubringen, um den Exekutivstaat und die Volksvertretung zu kontrollieren.

Ich werde mich zunächst mit Letzteren beschäftigen und mich auf die von Robespierre vertretene und im Jahr II umgesetzte Auffassung von Souveränität stützen. Anschließend wird die nach dem Thermidor, insbesondere von Sieyès, vertretene Auffassung untersucht und schließlich das politische Dispositiv erörtert, das durch die Regierung des Konsulats festgelegt wurde, ein Dispositiv, welches den Bürger durch das verwaltete Individuum ersetzt.

Der Einfachheit halber nenne ich hier »Staat« den Exekutivapparat, wie wir ihn uns heute vorstellen. Er bezieht sich nicht auf das, was die Zeitgenossen der Revolution als Staat (État) oder Zustand bzw. Stand (état) bezeichneten. »État« bezeichnete damals den Zustand der Gesellschaft (état *social*) im Gegensatz zum Naturzustand (état *de nature*) und nicht das Verwaltungsdispositiv in Händen der Exekutive, auch nicht die »Regierung« (Exekutive und Legislative) des gesellschaftlichen Zustands. Paradoxerweise bezeichnet »état« damals die »Zivilgesellschaft« (*société civile*),

»jacobin«, vraiment?, in: Utopie Critique 32, 2005, S. 75-86, online auf Révolution française.net, 2. März 2006, https://revolution-francaise.net/2006/03/02/29-centralisme-jacobin-vraiment (letzter Zugriff 16. 6. 2023) oder auch Michel Biard: Les lilliputiens de la centralisation. Des intendants aux préfets: les hésitations d'un »modèle français«, Seyssel 2007.

ein Ausdruck, der heute umgekehrt das charakterisiert, was nicht Staat ist. Im Eintrag »État« der *Encyclopédie* definiert Jaucourt diesen als »eine Zivilgesellschaft, die eine Vielzahl von Menschen gemeinsam unter der Abhängigkeit eines Souveräns vereint«.[3] Diese Auffassung von Staat/Zustand ist der heftig umstrittene politische Horizont der Revolution bis 1795, nämlich eine souveräne, sich selbst verwaltende Nation.[4] Sie ist von einem Exekutivstaat zu unterscheiden, wie er sich ab 1795 ausbildete und der eher unserer Vorstellung vom Staat gleichkommt, da er sozusagen dessen embryonale Form ist.

Die Begriffe »Volkssouveränität« und »nationale Souveränität« werden hier unterschiedslos verwendet, da sie auch von den Zeitgenossen nicht differenziert wurden. Carré de Malberg schrieb den Ursprung dieser Unterscheidung Sieyès zu,[5] der eine »schlechte« Souveränität – die des Volkes – und eine »gute« Souveränität – die der Nation – einander gegenüberstelle.[6] 1789 erinnerte jedoch Sieyès selbst daran, dass Volk und Nation Synonyme seien: »Alle öffentlichen Gewalten ohne Unterscheidung sind eine Emanation des allgemeinen Willens, alle kommen vom Volk, das heißt, von der Nation. Die beiden Begriffe sind Synonyme«.[7]

1. Die »absolute repräsentative Regierung« versus Volkssouveränität

All jene, die 1789 die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte befürworteten, teilten den von Sieyès formulierten Grundsatz: Alle öffentliche Gewalt geht vom Volk aus. Über die konkreten Modalitäten der Umsetzung dieses Grundsatzes, also die Frage, wie diese souveräne Macht auszuüben ist, herrschte hingegen alles andere als Einigkeit. Vielmehr war sie sogar einer der Hauptgründe für Divergenzen.

Für die Mehrheit der Konstituante war die Volks- oder Nationalsouveränität mit der Unterscheidung zwischen Aktiv- und Passivbürgern ebenso wie mit dem Zensuswahlrecht vereinbar. In seiner *Exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen* (1789, Anerkennung und

3 Chevalier de Jaucourt, Etat, in: Encyclopédie de Diderot et d'Alembert, Paris 1756, Bd. 6, S. 19.

4 Gaïd Andro: Une génération au service de l'État. Les procureurs généraux syndics de la Révolution française (1780-1830), Paris 2015.

5 Raymond Carré de Malberg: Contribution à la théorie générale de l'État, Paris 1920 und 1922, 2 Bde.

6 Guillaume Bacot: Carré de Malberg et la distinction entre souveraineté du peuple et souveraineté nationale, Paris 1985.

7 Emmanuel Sieyès: Reconnaissance et exposition raisonnée des droits de l'homme et du citoyen, Paris 1789, S. 38 f.

erklärende Darstellung der Menschen- und Bürgerrechte) bekräftigt Sieyès, dass »alle öffentlichen Gewalten ohne Unterscheidung […] vom Volk ausgehen«, und definierte gleichzeitig den Begriff des »Passivbürgers« (*citoyen passif*). Alle politische Macht geht vom Volk aus, aber nicht das gesamte Volk übt politische Macht aus. Passivbürger, so erklärt er, »können die Vorteile der Gesellschaft genießen«, doch haben sie »kein Recht, aktiv an der Gestaltung der öffentlichen Gewalt teilzunehmen« – dieses Recht besitzen nur Aktivbürger. Alle Einwohner des Landes genießen also die Rechte von Passivbürgern, »alle haben das Recht auf Schutz ihrer Person, ihres Eigentums, ihrer Freiheit«, aber nur jene, die »zur öffentlichen Einrichtung beitragen, sind die wahren Aktionäre des großen gesellschaftlichen Unternehmens«: »Nur sie sind wahre Aktivbürger, wahre Mitglieder des Zusammenschlusses«. Frauen, Kinder, Ausländer und jene, die nicht durch ihren Reichtum beitragen, »dürfen keinen aktiven Einfluss auf öffentliche Angelegenheiten nehmen«.[8] Die politischen Rechte, zu wählen und für öffentliche Ämter wählbar zu sein, waren also davon abhängig, dass man in materiellem Sinne zum Reichtum der Gesellschaft beitrug.[9]

Robespierre und die »linke Seite« der Versammlung, die sich 1789-1790 um diese Position formierte, waren hingegen der Ansicht, die Nation sei nicht souverän, wenn »der Großteil der Individuen, aus denen sie besteht, der politischen Rechte, die Souveränität ausmachen, beraubt wird« (VII, 162).[10] Für diese Minderheit der Verfassunggebenden Versammlung, die sich gegen das Zensuswahlrecht aussprach, bestand Staatsbürgerschaft in der Ausübung politischer Rechte und konnte keinen »Passivbürger« zulassen – dieser Ausdruck war in ihren Augen ein Selbstwiderspruch. Darüber hinaus war diese notwendigerweise »aktive« Staatsbürgerschaft konstitutiv für Volkssouveränität. Sie konnte daher nicht von ihr getrennt werden, wie es die Konstituante versucht. Für Robespierre »liegt die Souveränität […] in den Urwählerversammlungen« (VII, 126), in denen der Souverän seine Vertreter wählt. Sie war keine Abstraktion, sondern eine konkrete Maßnahme. Robespierre prä-

8 Ebd., S. 36 f.

9 Die Erwerbstätigen machen etwa 70 Prozent der Männer über 25 Jahre aus. Der Zugang zum Wahlrecht war also deutlich eingeschränkter als bei der Wahl der Abgeordneten der Generalstände, bei der jeder Haushalt vertreten war. Um Aktivbürger zu sein, muss man eine direkte Steuer zahlen, die mindestens drei Arbeitstagen entsprach.

10 Die Originalzitate von Robespierre beziehen sich auf die zwölf Bände der Œuvres de Maximilien Robespierre, Paris 1910-2022. Die erste Ziffer gibt die Nummer des Bandes an, die zweite die der Seite. Die deutschen Versionen in diesem Text stammen von der Übersetzerin.

zisierte, dass die Souveränität »in allen Individuen des Volkes« zu finden sei, was bedeutete, dass »jeder Bürger […] das Recht [hat], an dem Gesetz, das ihn verpflichtet, und an der Verwaltung der öffentlichen Sache, die seine ist, mitzuwirken« (VI, 131). Falls einige die Souveränität zu ihren Gunsten entfremden, zum Beispiel, indem sie sich politische Rechte aneignen, gibt es »kein Volk mehr«, es gibt »keinen politischen Zusammenschluss mehr« (VI, 588), nur ein »privilegierter Teil [ist] frei und souverän; der Rest [ist] Sklave« (VI, 622). Robespierre definierte ein Volk als eine Gesellschaft »freier Menschen, die, indem sie mit souveräner Macht sowohl ihre Interessen als auch ihr Handeln regeln, sich nur durch wechselseitige Vereinbarungen, durch gegenseitige Zustimmung zusammenschließen, verbünden, identifizieren« (VI, 589). Sieyès' »beklagenswerte Sophismen« und andere »mühselige Subtilitäten« (VII, 163) würden daher den Gesellschaftsvertrag aufheben (»Was wäre also Ihre Erklärung der Menschenrechte, wenn diese Dekrete weiterhin Geltung hätten? Eine leere Formel«) und eine »Aristokratie der Reichen« hervorbringen: »Was wäre Ihre Verfassung? Eine wahrhafte Aristokratie. Denn Aristokratie ist der Zustand, in dem ein Teil der Bürger souverän und der Rest Untertan ist, und welche Aristokratie! Die unerträglichste von allen, die der Reichen« (VII, 162).

Im Gegensatz dazu charakterisierte Robespierre die Demokratie als den Zustand, in dem das Volk der Souverän ist, das heißt, ein Zustand, in dem das Volk die Gesetze macht. In diesem Regime »tut das Volk alles selbst, was es gut kann, und alles, was es nicht selbst tun kann, durch Delegierte« (X, 352), eine Formulierung, die er von Montesquieu übernahm.[11] Insbesondere erlässt das Volk die Gesetze nicht direkt, sondern durch Vertreter, die es sich selbst gegeben hat, weshalb die Ausübung der politischen Rechte und die Kontrolle der delegierten Macht so wichtig sind.

Robespierre war der Ansicht, dass »die Demokratie nicht ein Zustand ist, in dem das ständig versammelte Volk öffentliche Angelegenheiten selbst regelt« (X, 353). Er dachte Demokratie also im Rahmen eines repräsentativen Systems, lehnte aber die Auffassung von Repräsentation ab, wie sie in der Verfassung von 1791 festgelegt war und von der Mehrheit der Versammlung seit 1789 umgesetzt wurde. So heißt es in Artikel 2, Titel III: »Die Nation, bei der allein alle Gewalten ihren Ursprung haben, kann sie nur durch Übertragung ausüben«. Für Robespierre kam diese zwingende Vermittlung durch Übertragung einer Veräußerung der Souveränität gleich: »Ich behaupte, dass die verschiedenen Gewalten der

11 Montesquieu: Esprit des lois, Bd. 6, Kap. XI, Paris 1951, S. 399.

Nation nichts anderes sind als konstitutive Teile der Souveränität; und da die Souveränität unveränderlich ist, sind auch diese Gewalten unveräußerlich« (VII, 614 f.). Von Beginn der Revolution an richtete er daher seine ganze Aufmerksamkeit auf die Art der nationalen Repräsentation und stellte sich der Mehrheit entgegen (der »rechten Seite«), die versuchte, eine, wie er es nannte, »absolute repräsentative Regierung« oder auch einen »repräsentativen Despotismus« (VIII, 416) zu etablieren, in dem die Nation ihre Souveränität »massenhaft delegiert« (VII, 615) und über »keinerlei verfassungsmäßiges Mittel verfügte, auch nur ein einziges Mal ihren Willen dazu zu äußern, was ihre Beauftragten und Delegierten in ihrem Namen getan haben werden« (VII, 612).

Am Vorabend des 10. August 1792 und des Sturms auf die Tuilerien zieht Robespierre eine Bilanz der »Volksvertretung in ihren Beziehungen zum Souverän«. Seiner Meinung nach »scheint eine legale Tyrannei den alten Despotismus abgelöst zu haben«:

> Die Quelle all unserer Übel ist die absolute Unabhängigkeit, in die sich die Vertreter selbst gegenüber der Nation begeben haben, ohne sie vorher zu konsultieren. Sie haben die Souveränität der Nation anerkannt und anschließend vernichtet. Sie waren, wie sie selbst zugaben, nur Bevollmächtigte des Volkes, und sie machten sich zum Souverän, das heißt, zu Despoten. Denn Despotismus ist nichts anderes als Usurpation der souveränen Macht. (VIII, 416)

Das Risiko bei der Übertragung der Volkssouveränität betraf auch die Exekutivgewalt, insbesondere wenn sie sich in Händen Ludwigs XVI. befand. Systematisch wendete sich die linke Seite seit 1789 gegen die Vereinnahmung der souveränen Macht durch den Monarchen, seine Minister oder Verwalter. Was die Freiheit »vor allem fürchten muss«, sagte Robespierre 1790, »ist die Exekutive, weil sie die meisten Mittel und natürlich auch das stärkste Begehren hat, in diese Souveränität der Nation einzudringen, deren Werkzeug sie nur ist, jedoch stets deren Besitzer sein wollte« (VI, 559).

Robespierre bemängelte, dass die Verfassung von 1791 in Titel III, Artikel 2 den König als »Repräsentanten« bezeichnet in gleicher Weise wie die gesetzgebende Körperschaft, obwohl dieser ein »öffentlicher Erb-Beamter« (*fonctionnaire public héréditaire*) sei (VII, 612). So könne der König wie die anderen Repräsentanten Träger der Souveränität sein (da die Befugnisse, die von ihr ausgehen, laut demselben Artikel »nur mittels Übertragung« ausgeübt werden können, wie wir gesehen haben). Er stellte jedoch klar, dass der König »nicht der Repräsentant der Nation« sei, denn »die Idee eines Repräsentanten setzt notwendigerweise eine

Wahl durch das Volk voraus […]. Nur durch Zufall ist er Euch gegeben, nicht durch Eure Wahl« (VII, 613). Um jede Verwechslung zu vermeiden, fordert Robespierre, dass »der König erster öffentlicher Beamter, Chef der Exekutivgewalt, aber keineswegs Repräsentant der Nation genannt wird« (VII, 614). Nach Ansicht der linken Seite war die Mehrheit der Konstituante bestrebt, einen Teil der souveränen Macht, die dem König entzogen wurde, in dessen Händen zu belassen, wobei er sie mit der Versammlung teilte. Darum ging es beim berühmten Vetorecht,[12] das ihm zugesprochen wurde und ihn zum Mitgesetzgeber machte. Die Perspektive war eine Souveränität mit zwei Köpfen, die eine formelle Volkssouveränität umging und nach dem Vorbild Englands, das damals politisches Modell war, den König mit seinem Parlament zusammenband.

Das Risiko einer Umleitung der Souveränität hin zur Exekutive betraf nicht nur die Person des Königs, sondern auch die Verwaltung, deren »oberster Chef« er laut Verfassung von 1791 war.[13] Allerdings gab es starke Schutzvorkehrungen, da alle Verwalter der Departements und Distrikte gewählt wurden, ebenso wie alle lokalen Vertreter der Exekutive, die *procureurs généraux syndics* in den Departements, die *procureurs syndics* in den Distrikten (Gesetz vom 22. Dezember 1789 über die Bildung der Urwählerversammlungen und der Verwaltungsversammlungen) und die *procureurs syndics* in den Gemeinden (Gesetz vom 14. Dezember 1789 über die Bildung der Gemeinden). Zwischen 1789 und 1795 stand die Verwaltung also unter der direkten Kontrolle des souveränen Volkes (bis 1792 jedoch ohne »Passivbürger«) ebenso wie alle öffentlichen Ämter (Richter, öffentliche Ankläger, Pfarrer usw.). Der Staat im Sinne des Sozialstaats (des Zustands der Gesellschaft) konstituiert sich aus einem Volk, das sich selbst verwaltet, einer Organisation der Exekutive, die wir heute als »dezentralisiert« bezeichnen würden. Dieser Begriff wird mangels eines besseren verwendet. Denn die Idee der »Dezentralisierung« der Verwaltung setzt voraus, dass es zuvor eine ausreichend starke

12 Am 28. August 1789, zwei Tage nach Verabschiedung der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, prüfte die Verfassunggebende Versammlung den Entwurf des Verfassungskomitees, in dem es um die Grundsätze der monarchistischen Exekutive ging. Ziel der rechten Seite war es, die königliche Autorität zu erhalten, indem sie ihr einen Teil der gesetzgebenden Gewalt zuwies. Darum geht es bei der Definition der »königlichen Sanktion« und der Schaffung eines Vetorechts, das es dem König insbesondere ermöglichen würde, die Dekrete vom 4. August (mit denen die Privilegien abgeschafft wurden) und die Deklaration nicht zu verkünden. Dieses Recht war in der Verfassung von 1791, Kap. III, Abs. III, Artikel 1 bis 5, verankert. Jacques Godechot: Les Constitutions de la France depuis 1789, Paris 1979, S. 53.

13 Verfassung von 1791, Titel III, Kap. IV, Art. 1, in Godechot (Anm. 12), S. 55.

administrative Zentralisierung gegeben hätte, um als Reaktion darauf eine dezentralisierende Politik hervorzubringen, was 1789 nicht der Fall war. Dieser Ausdruck (»dezentralisierte« Exekutive oder Verwaltung im Sinne von »nicht zentralisiert«) bedeutet hier also, dass es keinen Exekutivstaat gab, wie wir ihn heute kennen. Das Gesetz war für alle gleich, aber seine Umsetzung durch die lokale Verwaltung lag in den Händen von Verwaltern, die, wie auch die lokalen Vertreter der Exekutive, vor Ort gewählt wurden. Sie wurden nicht von der Zentralgewalt ernannt, wie es bei den Präfekten der Fall sein wird, jenen emblematischen Figuren der bonapartistischen Zentralisierung, ebenso wie bei allen Beamten ab 1799. Mit anderen Worten: Das demokratische Prinzip umfasste nun auch das Verwaltungshandeln, das nicht in Pariser Ministerien konzentriert war.

Ungeachtet der von der Konstituante verabschiedeten Gesetze, die bereits eine starke Kontrolle der Verwaltung durch die Bürger ermöglichten, intervenierte Robespierre mehrfach in dieser Versammlung, um die, wie er es nannte, »krummen Wege, mittels derer man sich unaufhörlich bemüht, die gesamte nationale Macht in die Hände des Königs zurückzuholen« (VII, 28), anzuprangern. Dies geschah seiner Meinung nach insbesondere durch Versuche, den Administratoren die Befugnis zur Ernennung öffentlicher Amtsträger zu übertragen, obwohl dieses Recht ausschließlich dem souveränen Volk zustand:

> Sie können es nicht auf Administratoren übertragen, die selbst vom Volk ernannte Amtsträger sind, ohne die Gewalten zu vermischen oder vielmehr, ohne die Souveränität des Volkes anzugreifen, das deren Quelle ist. (VI, 398)

So können die Geschworenen der Gerichte, die »öffentliche Beamte sind«, nicht von den *procureurs syndics* ernannt werden (VII, 64), und die Bischöfe nicht von der Geistlichkeit des Departements, wie es ein Mitglied der Konstituante vorschlug (VI, 398).

2. *»Die Souveränität der Nation liegt in den Kommunen« (Saint-Just)*

Im Frühjahr 1793 wiederholte Robespierre in der Verfassungsdebatte vor dem Konvent seine Haltung zur Volksvertretung, die er seit 1789 vertrat:

> Seht jene unter den Gesetzgebern, die der Fortschritt der öffentlichen Aufklärung gezwungen zu haben scheint, den Prinzipien eine gewisse

> Ehrerbietung zu erweisen! […] Prunkvoll haben sie die Souveränität des Volkes verkündet, und sie haben es in Ketten gelegt; sie haben die Magistrate als dessen Beauftragte anerkannt, sie jedoch wie dessen Beherrscher und Götzen behandelt: Alle waren sich darin einig, das Volk als töricht und meuternd und öffentliche Amtsträger grundsätzlich als weise und tugendhaft anzusehen. (IX, 495 und 497)

Man beachte, dass »Amtsträger« damals jene bezeichnete, die ganz allgemein ein öffentliches Amt ausübten, und nicht die Beschäftigten des Staates im Sinne des Exekutivstaates, was ab 1799 der Fall sein sollte.

Robespierres Republikanismus steht in der demokratischen Tradition des Republikanismus – im Unterschied zur aristokratischen Tradition, die sich zuerst im revolutionären England des 17. Jahrhunderts durchsetzte und eng mit dem Naturrecht verbunden war. Ihr besonderes Merkmal bestand darin, dass das souveräne Volk allein als befugt galt, die Machtausübung seiner Beauftragten oder Kommissare zu beurteilen, unabhängig davon, ob diese »der Fürst« oder »die gesetzgebende Gewalt« waren:

> Wer soll Richter sein, ob der Fürst oder die Legislative gegen das ihnen gegebene Vertrauen handelt? […] Darauf antworte ich: Das Volk soll Richter sein. Denn wer anders soll richten, ob sein Vertrauensmann oder Bevollmächtigter gut und dem in ihn gesetzten Vertrauen gemäß handelt als der, der ihn bevollmächtigt, und der dadurch, daß er ihn bevollmächtigt hat, noch eine Macht behalten muß, ihn abzusetzen, wenn er sich in seinem Vertrauen getäuscht sieht?[14]

Diese Beziehung, die Locke zwischen dem Volk und seinen Kommissaren beschrieb, war die der Fideikommisse. Das Volk, das heißt, die Vereinigung freier und vor dem Recht gleicher Bürger, war der »Prinzipal« oder Fideikommissgeber oder Auftraggeber, der mit der Kommission Beauftragte war der »Agent«, der Fideikommissar oder Beauftragte (*trustee*.)[15] Die Kommission beruht auf einem asymmetrischen Verhältnis zugunsten des Kommittenten, da dieser sich einseitig von seinem Auftrag trennen kann, wenn er dies wünscht. Dies wird in Artikel 14 des Ent-

14 John Locke: Zweite Abhandlung über die Regierung, 1690, Kap. XIX, S. 240, Leipzig 2010.

15 Antoni Domènech: Droit, droit naturel et tradition républicaine moderne, in: Républicanismes et droit naturel. Des humanistes aux révolutions des droits de l'homme et du citoyen, hg. von Marc Belissa, Yannick Bosc und Florence Gauthier, Paris 2009, S. 19.

wurfs der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von Robespierre (24. April 1793) wie folgt zusammengefasst:

> Das Volk ist Souverän: Die Regierung ist sein Werk und sein Eigentum, die öffentlichen Beamten sind seine Kommissare. Das Volk kann, wann immer es ihm gefällt, seine Regierung ändern und seine Beauftragten abberufen. (IX, 466)

Obwohl es gängiger Sprachgebrauch war, den er selbst übernahm, hielt Robespierre »das Wort Repräsentant« für missbräuchlich und unangemessen, um die Mitglieder der Legislative zu bezeichnen, da »sich der souveräne Wille nicht repräsentieren lässt«.[16] Die Gesetzgeber sind Bevollmächtigte, keine Vertreter. Ein Gesetz wird nur dann zum Gesetz, wenn das souveräne Volk es akzeptiert und selbst seinen Willen äußert, nicht wenn seine gewählten Vertreter über den Entwurf abstimmen (IX, 569). Dies ist in der Verfassung von 1793[17] vorgesehen. Das souveräne Volk wird seiner gesetzgebenden Gewalt nicht beraubt, nachdem es einmal über seine Mandatsträger abgestimmt hat.

Um dem Despotismus der Bevollmächtigten und Beauftragten des Volkes entgegenzuwirken – ein Problem, das mit der Abschaffung des Königtums nicht gelöst wurde –, schlägt Robespierre vor, eine »politische Volksökonomie« einzuführen. Diese besteht darin, »die Tugend des Volkes und die Autorität des Souveräns als notwendiges Gegengewicht zu den Leidenschaften des Magistrats und der Tendenz der Regierung zur Tyrannei« (IX, 507) zu setzen. Wie Montesquieu war Robespierre der Ansicht, dass die politische Tugend, das heißt die Liebe zur Gleichheit (also Vorrang des Gemeinwohls vor eigenen Sonderinteressen), die Triebfeder der Republik sei. Da das souveräne Volk einen Teil seiner Macht über seine Mandatsträger ausübt, bedeutet dies, dass Letztere den Willen ihrer Auftraggeber bestmöglich vertreten müssen. Hierin müssen sie tugendhaft sein. Nun war Robespierre zwar der Ansicht, dass das Volk »von Natur aus tugendhaft« sei, da es gerade »die Ketten des Despotismus zerbrochen hat, um sie zu Trophäen der Freiheit zu machen« (X, 355), aber er meinte auch, seine Mandatsträger müssten zur Tugend verpflich-

16 Robespierre nimmt hier Anleihen bei Jean-Jacques Rousseau: Du Contrat social, Bd. III, Kap. XV.

17 Artikel 58. – Der Entwurf wurde unter dem Titel »Gesetzentwurf« gedruckt und an alle Gemeinden der Republik versandt. Artikel 59. – Wenn 40 Tage nach der Versendung des vorgeschlagenen Gesetzes in der Hälfte der Departements plus einem nicht der zehnte Teil der ordnungsgemäß gebildeten Primärversammlungen jedes Departements den Antrag gestellt hat, wird der Entwurf angenommen und wird zum Gesetz.

tet werden, da sie stets Gefahr liefen, ihr Partikularinteresse dem allgemeinen Interesse vorzuziehen: »Das Gesetz muss vor allem mit Macht zu dem sprechen, der sein Organ ist« (X, 356). »Die öffentlichen Amtsträger müssen das souveräne Volk und seine Justiz fürchten.« Wenn Robespierre den Begriff Schrecken (*terreur*) in einem positiven und politischen Sinn verwendete, das heißt selten,[18] verlieh er ihm die Bedeutung, die Montesquieu der »Furcht« zuschrieb. Laut dessen Abhandlung »Vom Geist der Gesetze« sei die Furcht Triebfeder im Despotismus, so wie die Tugend Triebfeder der Republik und die Ehre Triebfeder der Monarchie sei. Robespierre setzte die Furcht gegen den Despotismus ein, indem er den von ihm so bezeichneten »Despotismus der Freiheit gegen die Tyrannei« vorschlug. Er definierte den Schrecken (*terreur*) als »sofortige, strenge, unnachgiebige Gerechtigkeit« und stellte klar, dass er »eine allgemeine Folge des Prinzips der Demokratie« (X, 357) sei, das heißt – wie wir gesehen haben – des Regimes, in dem das Volk »alles, was es gut kann, selbst tut, und alles, was es nicht selbst tun kann, durch Delegierte« (X, 352). Da Demokratie zum Teil auf Delegation beruht, müssen die delegierten Befugnisse streng kontrolliert werden und die gewählten Vertreter den Souverän fürchten. Im Übrigen ist festzustellen, dass im Jahr II die öffentlichen Amtsträger weitaus strenger beurteilt wurden als normale Bürger (es sei denn, sie wurden mit der Waffe in der Hand angetroffen).

In seinem Verfassungsentwurf (10. Mai 1793) betonte Robespierre, dass »das erste Ziel jeder Verfassung darin bestehen muss, die öffentliche und individuelle Freiheit gegen die Regierung selbst zu verteidigen« (IX, 496). »Regierung« ist hier im weiteren Sinne zu verstehen, Legislative und Exekutive zusammengenommen. Es geht also darum, sicherzustellen, dass »die Regierung niemals die Rechte der Bürger verletzen kann« (IX, 495). Somit hängt die Gewährleistung der Rechte nicht von der Stärke der Regierung ab, sondern von der Stärke des souveränen Volkes. Robespierre schlug daher vor, die Macht der Magistrate »in richtige Grenzen« zu fassen, indem die Kumulierung von Mandaten verboten und deren Dauer verkürzt wurde (IX, 500). Außerdem sollten die Sitzungen der Versammlung notwendigerweise öffentlich sein (IX, 502 f.).

18 Zu Robespierres Verwendung des Wortes »terreur« siehe Cesare Vetter, Marco Marin und Elisabetta Gon: Dictionnaire Robespierre. Lexicométrie et usages langagiers. Outils pour une histoire du lexique de l'Incorruptible, Trieste 2015, Bd. 1, S. 476-489.

Da die Exekutive die größte Gefahr für die Freiheit darstelle, müsse sie auf Ebene der Kommunen verwaltet werden, und die Finanzen, deren Kontrolle grundlegend sei, auf Ebene der Departements:

> Lassen Sie den Teil der öffentlichen Abgaben, der nicht in die allgemeine Kasse fließen muss, in den Departements und in der Hand des Volkes; und lassen Sie die Ausgaben, wo immer möglich, an Ort und Stelle begleichen. […] Vermeiden Sie die frühere Manie der Regierungen, zu viel regieren zu wollen; überlassen Sie den Einzelnen, überlassen Sie den Familien das Recht, das zu tun, was anderen nicht schadet; überlassen Sie den Kommunen die Macht, ihre eigenen Angelegenheiten in allem, was nicht wesentlich zur allgemeinen Verwaltung der Republik gehört, selbst zu regeln; mit einem Wort, geben Sie der individuellen Freiheit alles zurück, was nicht von Natur aus zur öffentlichen Autorität gehört, und Ehrgeiz und Willkür werden umso weniger Zugriff haben (IX, 501).

Ganz ähnlich ist auch Saint-Just der Ansicht, dass »die Souveränität der Nation in den Kommunen liegt«,[19] und »je mehr Beamte sich an die Stelle des Volkes setzen, desto weniger Demokratie gibt es«.[20] Für die »linke Seite« – ab 1792 zunehmend als Bergpartei (Montagnards) bezeichnet – bedeutet die Verwaltung des Staates, im Sinne von gesellschaftlichem Zustand, eine verstärkte »Dezentralisierung« der Exekutive zugunsten der Ebene der Kommunen, also so nahe wie möglich in Richtung Bevölkerung. Mit anderen Worten: Die Verwaltung des Gemeinguts, bestehend aus einer Gesellschaft freier Menschen mit gleichen Rechten, darf nicht einem Exekutivstaat überlassen werden, sondern muss in Händen der Bürger liegen. Ebenso erfordert der Schutz dieses Gemeinguts (dieser Republik) eine strenge Kontrolle durch die Gesetzgeber. Das souveräne Volk ist also das Volk, das sich im Rahmen eines repräsentativen Systems selbst regiert und verwaltet. Die Alternativen lauten also nicht, wie es oft heißt, »direkte Demokratie« oder »repräsentative Demokratie« (diese Kategorien existierten bei den damaligen Autoren nicht), vielmehr werden hier unterschiedliche Auffassungen von Repräsentation einander gegenübergestellt.[21]

19 Louis Antoine de Saint-Just: Projet de Constitution, 24 avril 1793, in ders.: Œuvres complètes, Paris 2004, S. 553.

20 Louis Antoine de Saint-Just: Rapport du 8 ventôse an II in: ebd., S. 668.

21 Zum Begriff »direkte Demokratie«, angewandt auf die Französische Revolution, verweise ich auf die Kritik von Raymonde Monnier: Républicanisme, patriotisme et Révolution française, Paris 2005, S. 62: »Seit Mitte des 20. Jahrhunderts werden paradoxerweise die Praktiken der radikalen Anhänger der Revolution, wenn es um

Diese Prinzipien blieben nicht im Entwurfsstadium, sondern wurden durch Gesetz vom 14. Frimaire II (4. Dezember 1793), das die Revolutionsregierung instituierte, in die Realität umgesetzt. Es übertrug die Exekutivgewalt der Revolutionsgesetze den Gemeinden und den Überwachungsausschüssen, sei es bei der Verhaftung von Verdächtigen oder bei der Kontrolle der Wirtschaft. Dies betraf insbesondere das sogenannte Maximumgesetz, das einen Höchstpreis für Lebensmittel und Waren des täglichen Bedarfs festlegte und die Löhne einfror. Die Überwachungsausschüsse, eingerichtet laut Gesetz vom 21. März 1793, wurden auf lokaler Ebene gewählt. Ein weiteres Beispiel war das Bouquier-Gesetz zur öffentlichen Bildung vom 29. Frimaire II (19. Dezember 1793), das die Schulen vollständig in die Verantwortung der Gemeinden stellte. Jeder Bürger konnte Lehrer werden, und Lehrer hatten völlige pädagogische Freiheit.[22] Ebenfalls weit entfernt von der vermeintlichen »jakobinischen Zentralisierung« gab das Gesetz vom 10. Juni 1793 den Dorfgemeinschaften die Möglichkeit, die ihnen restituierten kommunalen Güter zu teilen, wenn sie dies wünschten. Die Entscheidung darüber wurde den Einwohnerversammlungen überlassen, d. h. den Männern und Frauen über 21 Jahren, die hier wahlberechtigt waren. Die Gemeinschaft der Einwohner (Männer und Frauen) bestimmte die Modalitäten, wie das verbliebene gemeinsame Eigentum verwaltet werden sollte, und verfügten somit in diesem Bereich über eine Regelungsbefugnis. Bereits 1901 schrieb Alphonse Aulard (erster Lehrstuhlinhaber für die Geschichte der Französischen Revolution an der Sorbonne), dass im Jahr II

> das gesamte politische und administrative Leben in den einzigen wirklich lebendigen Gruppen konzentriert war, nämlich in jenen Kommunen, die die Revolution gemacht, sie erhalten und weiterentwickelt haben. Mittels der Kommunen lebte in Frankreich die revolutionäre Regierung, wurde die Idee einer demokratischen Republik populär.[23]

die Souveränitätsfrage geht, dem System der direkten Demokratie zugeordnet. Dabei zeichnet sich direkte Demokratie als politische Kategorie ›durch das Fehlen einer gesetzgebenden Versammlung aus, deren ordentliche Befugnisse vom Volk selbst ausgeübt werden‹ (Georges Vedel: Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Paris 1949, S. 133). Nichts dergleichen gab es in der Revolution, einem System mit einer einzigen Versammlung, deren Prinzip die Zentralität des Gesetzes ist. Ist das nicht eine Hintertür, um die demokratischen Praktiken der Revolution ›in die Träumereien der unmöglichen direkten Demokratie‹ (Vedel) zu verweisen? Bereits in der Konstituante versuchten gemäßigte Liberale, diese Praktiken dem repräsentativen System entgegenzusetzen«.

22 Michel Biard und Marisa Linton: Terror. The French Revolution and Its Demons, Cambridge 2021, S. 146.

23 Alphonse Aulard: Histoire politique de la Révolution française, Paris 1901, S. 349.

Die jüngsten Arbeiten, die sich insbesondere mit den ländlichen Kommunen (die in Frankreich überwiegen) befasst haben, bestätigen dies.[24] Zwischen 1793 und 1794 lassen die Archive eine regelrechte Explosion kommunaler Beratungen erkennen, völlig anders als in den folgenden Jahren (die Zeit nach dem Thermidor war durch einen starken Rückgang gekennzeichnet) oder sogar in früheren Jahren (als sie bereits sehr lebhaft waren). Diese intensive Aktivität betraf sowohl lokale (überwiegend) als auch nationale Fragen. Wie diese Arbeiten ebenfalls zeigen, waren die lokalen Institutionen nicht willfährige Zwischenstationen von Entscheidungen, die ein vermeintlich autoritärer »Zentralstaat« übermittelt hatte und damit seine Vorrechte stärkte, wie man glauben konnte.[25] Im Gegenteil, die Historiker stellen übereinstimmend eine demokratische Vitalität, ja sogar eine »Blütezeit« der Versammlungen von Dorfgemeinschaften fest.[26] Dies steht in völligem Gegensatz zur ideologischen Lesart, die insbesondere Hannah Arendt vertrat und die oft in unseren Vorstellungen fortdauert, wonach die Volksdemokratie von der Revolutionsregierung verschlungen worden sei, ähnlich wie von den Sowjets im bolschewistischen Russland.[27]

3. Die Anarchie des »ständig beratenden« Volkes

Die Geschichtsschreibung hat lange die administrative Zentralisierung (die Exekutive betreffend) mit der von Jacques-Nicolas Billaud-Varenne (Mitglied des Wohlfahrtsausschusses) so bezeichneten »legislativen Zen-

24 Siehe zum Beispiel Georges Fournier: Démocratie et vie municipale en Languedoc du milieu du XVIIIe siècle au début du XIXe siècle, Toulouse 1994; Serge Bianchi: La Révolution et la première république au village. Pouvoirs, votes et politisation dans les campagnes de l'Île-de-France, 1787-1800, Paris 2004; Jean-Paul Rothiot: La période de la Terreur dans les villes et villages vosgiens, in: Les politiques de la Terreur 1793-1794, hg. von Michel Biard, Rennes 2008, S. 81-94; Laurent Brassard: Les communes rurales de l'Aisne et la Terreur, in: ebd., S. 95-110; Daniel Pingué: Comités de surveillance et initiatives populaire en l'an II, in: Peuples en Révolution. D'aujourd'hui à 1789, hg. von Cyril Belmonte und Christine Peyrard, Aix-en-Provence 2014, S. 139-151.

25 Für François Furet führt dieser Prozess bis zum Totalitarismus: »Im Jahr 1793 erreicht der Prozess für einige Monate seinen Höhepunkt: Der ›Jakobinismus‹ als Fiktion des ›Volkes‹ ersetzt sowohl die Zivilgesellschaft als auch den Staat. Gemäß dem allgemeinen Willen fällt das Volk/der König nun mit dem Mythos der Macht zusammen; dieser Glaube ist die Matrix für Totalitarismus«, François Furet: Penser la Révolution française, Paris 1978, S. 281 f.

26 Nach dem Ausdruck von Serge Bianchi (Anm. 24), S. 668.

27 Hannah Arendt: On Revolution, New York 1963. Für eine Kritik der in diesem Buch entwickelten Thesen siehe Hannah Arendt: La révolution et les droits de l'homme, hg. von Yannick Bosc und Emmanuel Faye, Paris 2019.

tralität«[28] verwechselt, die vom Nationalkonvent ausgeübt wurde.[29] Dieser erarbeitete das Gesetz unter Ausschluss jeder anderen Institution, und dieses Gesetz hat Gültigkeit im gesamten Staatsgebiet. Ebenso hat die Geschichtsschreibung »Dezentralisierung« mit »Föderalismus« verwechselt, den die Bergpartei ablehnt, d. h. Usurpation der gesetzgebenden Gewalt.[30] »Föderalismus« bezeichnet die Departementsverwaltungen, die sich nach dem 2. Juni 1793 (Aufruf der Girondisten) gegen den Nationalkonvent auflehnten, wobei die radikalsten auf Seiten der Gironde so weit gingen, Truppen gegen die »Unterdrücker im Konvent« auszuheben und deren Vertreter auf Mission zu verhaften.

Während also die Exekutive im Jahr II »dezentralisiert« wurde und damit einer Denkrichtung folgte, die seit Beginn der Revolution vorherrschte, wurde die Legislative im Gegenteil zentralisiert und überwachte die Ausführung der Gesetze, darin der Lockeschen Tradition der Prinzipien des Naturrechts (und darüber hinaus der Tradition des modernen öffentlichen Rechts) folgend, wonach die Legislative als höchste Macht des gesellschaftlichen Zustands galt, der »alle anderen untergeordnet sein müssen«.[31] Deren Überwachung wurde punktuell den Vertretern auf Mission zugewiesen, die stets zeitlich begrenzt war, und vor allem den Distrikten, jener (wiederum aus gewählten Vertretern bestehenden) Verwaltungsebene, die unmittelbar über den Gemeinden stand.[32] Der

28 Jacques-Nicolas Billaud-Varenne: Rapport au nom du Comité de salut public sur un mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire, 28 brumaire an II, Archives parlementaires de 1787 à 1860, Bd. 79, S. 455.

29 Zum Beispiel bei Jacques Godechot: Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire, Paris 1968, S. 294: »Einheit der Gewalten und äußerste Zentralisierung der Regierung charakterisieren letztlich, zusammen mit den Maßnahmen der Schreckensherrschaft, die Revolutionsregierung«.

30 Zum Beispiel Roland Debbasch: Le principe révolutionnaire d'unité et d'indivisibilité de la République. Essai d'histoire politique, Paris 1988, S. 246: »Die Girondisten, die im Herzen Föderalisten waren, wollten also keineswegs die französische Republik föderalisieren, geschweige denn zerstückeln. Sie wollten sie lediglich dezentralisieren, d. h. zumindest die Allmacht von Paris vermeiden«. Zu einer Kritik siehe z. B. Marcel Dorigny: Les girondins avant le »fédéralisme«. Paris »chef-lieu« de la révolution, in: Paris et la Révolution, hg. von Michel Vovelle, Paris 1989, S. 285: »So wird auf etwas vereinfachende und mechanische Weise ein vermeintlicher ›jakobinischer‹ oder montagnardischer Zentralismus einem sogenannten girondistischen ›Föderalismus‹ gegenübergestellt, wobei oft so weit vereinfacht wird, dass dieser ›Föderalismus‹ in ›Regionalismus‹ und ›Provinzialismus‹ verwandelt und der Gironde zugeschrieben wird, die einen jakobinischen und montagnardischen ›Parisianismus‹ ablehnt.«

31 Locke: Zweite Abhandlung (Anm. 14), Kap. XIII, S. 149.

32 Gesetz vom 14. Frimaire Jahr II, Abschnitt II, Art. VI: »Die Überwachung der Ausführung der Revolutionsgesetze und der Maßnahmen der Regierung, der allgemei-

übliche Bezug auf einen »zentralistischen Jakobinismus«, wie wir ihn heute verstehen, ist daher irreführend. Er beruht auf einer Verwechslung der exekutiven mit den legislativen Befugnissen. Die Vertreter auf Mission waren keine ausführenden Organe der Exekutive, sondern Gesandte des Konvents in die Departements oder in die Armeen, sie traten nicht die Nachfolge der Intendanten an und waren keine Vorwegnahme der Präfekten. Die Ausschüsse für öffentliche Wohlfahrt und allgemeine Sicherheit waren keine Ministerien. Als einige Konventsmitglieder diese Möglichkeit in Betracht zogen, wurde ihr Vorschlag sofort angefochten und überstimmt. Dies ist zum Beispiel der Fall von Merlin de Thionville, der am 9. Frimaire II (29. November 1793)[33] forderte, »der Ausschuss für öffentliche Wohlfahrt solle Regierungsausschuss genannt werden«. Billaud-Varenne (Mitglied des Wohlfahrtsausschusses) antwortete ihm: »Das Zentrum der Regierung ist im Konvent, und ich erkläre, dass an dem Tag, an dem der Konvent diese Autorität in irgendwelche anderen Hände verlegte, er die Umkehrung der Freiheit verordnen würde«. Bertrand Barère (ebenfalls Mitglied des Wohlfahrtsausschusses) erinnerte daran, dass »der Nationalkonvent allein regiert und allein regieren muss« und dass die Annahme von Merlins Vorschlag bedeutete, den Wohlfahrtsausschuss »in die Klasse von Exekutivbeamten« zu verweisen. Er schloss daher: »Wir sind der Arm, mit dem er [der Nationalkonvent] handelt, aber wir sind nicht die Regierung«.

Die Zeit der sogenannten Schreckensherrschaft (*terreur*), eine politische Bezeichnung, die nach dem Thermidor geprägt und später zu einem Chrononym wurde,[34] ist also nicht von der Entwicklung hin zu einer

nen Sicherheit und der öffentlichen Wohlfahrt in den Departements wird ausschließlich den Distrikten übertragen, mit der Auflage, alle zehn Tage genau darüber Rechenschaft abzulegen, gegenüber dem Wohlfahrtsausschuss betreffend die Maßnahmen der Regierung und der öffentlichen Wohlfahrt und gegenüber dem Überwachungsausschuss des Nationalkonvents betreffend die allgemeine und innere Polizei sowie Einzelpersonen«.

33 Archives parlementaires de 1787 à 1860, Bd. 80, S. 360.

34 »Terreur« im Sinne eines Dispositivs, das ein politisches »System« gebildet hätte, ist ein thermidorianischer Begriff. Am 11. Fructidor (28. August 1794), einen Monat nach Beseitigung der »Robespierristes« (eine andere thermidorische Bezeichnung), stigmatisierte Tallien ein »Schreckenssystem«, das von Robespierre und seinen »Komplizen« (den »Terroristen«) inszeniert worden sei, wobei das Ziel insbesondere darin bestand, ihre Beseitigung zu rechtfertigen und ihnen die Verantwortung für die Unterdrückung zuzuweisen. Vgl. Cesare Vetter: »Système de terreur« et »Système de la terreur« dans le lexique de la Révolution française, Révolution française.net, Oktober 2014, https://revolution-francaise.net/2014/10/23/594-systeme-de-terreur-et-systeme-de-la-terreur-dans-le-lexique-de-la-revolution-francaise (letzter Zugriff 16. 8. 2023).

zentralisierten Staatsmacht gekennzeichnet, sondern im Gegenteil von einer »Dezentralisierung« der Ausübung der Exekutivgewalt, und zwar gemäß der Souveränitätsidee der Bergpartei, was die gegen sie kämpfenden Thermidorianer bestätigten. Im Jahr 1795 wurde genau diese Politik von den Thermidorianern als »Anarchie« bezeichnet. Boissy d'Anglas, der die Debatte über die Verfassung von 1795 einleitete, lehnte ein politisches System ab (die Schreckensherrschaft und die Verfassung von 1793, die seiner Meinung nach dessen Produkt war), in dem das Volk, wie er meinte, »ständig berät«, die Exekutive »ein Phantom« sei, »die Gerichtsbarkeit der Primärversammlungen turbulent und anarchisch« und die Legislative einen »perfekten Despotismus« ausübe, mit dem man brechen müsse.[35] Darüber hinaus bestehe ihr Ziel darin, einen revolutionären Prozess zu stoppen, in dessen Verlauf die Repräsentanten des Volkes seit 1789 »eher dem Drängen des Volkes nachgaben«, anstatt es zu leiten.[36]

Die Verfassung des Direktoriums (1795 – Jahr III), die damals erarbeitet wurde, war als Lösung gedacht. Sie führte das Zensuswahlrecht wieder ein und stärkte die Exekutive zu Lasten der Legislative, die in zwei Kammern aufgeteilt wurde. Außerdem schränkte sie das Wahlprinzip für Verwaltungsfunktionen ein. Es ging darum, mit der Macht der Gemeinden Schluss zu machen und die Zwischenebenen der Verwaltung zu stärken, indem sie in die Hände von Notabeln gelegt wurde. Die Verfassung von 1795 schrieb die Souveränität der »Universalität der Bürger« zu, wobei Letztere auf Steuerzahler reduziert wurden (um den Titel eines Bürgers zu erhalten, war eine Steuer zu zahlen). Die Bürger wählten Wahlmänner unter Besitzbürgern, die über Güter im Wert von mindestens 200 Arbeitstagen verfügten, und diese Wahlmänner bestimmten ihrerseits die Volksvertreter: »Ein Land, das von Eigentümern regiert wird«, fasste Boissy d'Anglas zusammen, »befindet sich in sozialer Ordnung; ein Land, in dem Nichteigentümer regieren, befindet sich im Naturzustand«.[37] Thomas Paine lehnte damals eine Verfassung ab, die das souveräne Volk enteigne und die Grundsätze der Erklärung der Menschenrechte verletze.[38]

35 François-Antoine Boissy d'Anglas: Discours préliminaire au projet de constitution pour la république française, 5 messidor an III, in: Le Moniteur universel, Bd. 25, S. 91.

36 Ebd., S. 81. Siehe Marc Belissa und Yannick Bosc: Le Directoire. La république sans la démocratie, Paris 2018, S. 36 ff.

37 Boissy d'Anglas (Anm. 35), S. 92

38 Thomas Paine: Discours du 19 messidor an III à la Convention nationale (7. Juli 1795), in: Le Moniteur universel, Bd. 25, S. 171 f. Siehe Yannick Bosc: La terreur des droits de l'homme. Le républicanisme de Thomas Paine et le moment thermidoe rien, Paris 2016, S. 19-68.

Sieyès, der während der Französischen Revolution als Theoretiker der »Souveränität der Nation« galt, sprach jedoch erst 1795 über das Konzept der Souveränität. Zuvor heißt es bei ihm »tout de la nation« (alles aus der Nation).[39] Und wenn er 1795 die Idee der Souveränität ins Spiel brachte, dann um die Exzesse der Schreckensherrschaft hervorzuheben, denen ein Ende zu bereiten sei. Sieyès lehnte die »übertriebenen Ideen (ab), mit denen das, was Souveränität genannt wird, überzogen wurde«, insbesondere die von ihm so bezeichnete »unbegrenzte Souveränität« des Volkes, die seiner Meinung nach »gleichermaßen verhängnisvoll für die Freiheit und ruinös für die öffentliche wie für die private Sache« war.[40] Er äußerte damit die soziale Angst, die aus dem seit 1789 immer stärker werdenden Eingreifen des Volkes in den öffentlichen Raum, mit anderen Worten in die Demokratie im Sinne der Linken, entstanden war. Auch Jean-Baptiste Say verband im Jahr 1795 die »Terreur« (in der Person Robespierres, der diese vermeintlich verkörperte) und die Anarchie des Volkes mit dem Konzept der Souveränität. Er kritisierte, dass der neuen Verfassung eine Erklärung der Rechte vorangestellt wurde, und meinte, dass

> ein Usurpator darin zwar eine Bremse finden würde […], uns aber die Erfahrung lehrte, dass er ebenso gut ein Instrument daraus machen könnte. Sagte Robespierre nicht, als er sich an die Tribünen der Jakobiner wandte: Volk, man verrät dich, ergreife wieder die Ausübung deiner Souveränität?[41]

Die Idee, wonach die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte ein gefährliches »Instrument« in den Händen Robespierres und Hauptquelle für die Anarchie gewesen sei, wurde damals weithin geteilt. Aus diesem Grund wurde die Erklärung von 1795 von allem befreit, was die Autoren der Direktorialverfassung für subversiv erachteten (darunter das Recht auf einen Aufstand und der Bezug auf natürliche Rechte),[42] und es wurde eine Erklärung der Pflichten beigefügt.

39 Jacques Guilhaumou: Nation, individu et société chez Sieyès, in: Genèses 26, 1997, S. 20, und ders.: Sieyès et l'ordre de la langue, Paris 2002, S. 83 ff.

40 Sieyès: Discours du 2 thermidor an III, in: Le Moniteur universel, Bd. 25, S. 292.

41 Décade philosophique, littéraire et politique, 20 messidor an III, Nr. 44, T. 6, S. 81.

42 Florence Gauthier: Triomphe et mort du droit naturel en Révolution (1789-1795-1802), Paris 1992, S. 247-259; Bosc: La terreur des droits de l'homme (Anm. 38), S. 143-156. Die Erklärungen von 1789 und 1793 beziehen sich in ihren Präambeln und in Artikel 2 (1789) und 1 (1793) auf die natürlichen Rechte des Menschen. Im Jahr 1795 verschwindet die Präambel, und Artikel 1 erwähnt nicht mehr die natürlichen Rechte des Menschen, sondern vielmehr »die Rechte des Menschen in der Gesellschaft«. Es gibt keine Rechtsordnung mehr, die dem positiven Recht über-

Außerdem lehnte Sieyès in Opposition zu Montesquieu und Robespierre den »äußerst schädlichen« seit 1789 verbreiteten Irrtum ab, nach dem »das Volk nur jene Befugnisse delegieren sollte, die es nicht selbst ausüben kann«, wohingegen »es bedeutet, seine Freiheit zu vergrößern, wenn man sich in so vielen Dingen wie möglich vertreten lässt«.[43] Bei Sieyès wurde politische Repräsentation von der »Arbeitsteilung« hergeleitet, die seiner Meinung nach den Zustand des Zusammenschlusses, der die Nation konstituiert, kennzeichnete. Neben der »ernährenden Klasse« und der »sekundären« oder »industriellen« Klasse existierte die von ihm so bezeichnete »politische Klasse«, zu der die »Arbeiten der Souveränität« gehörten. In dieser »politischen Klasse« waren die Gesetzgeber, die sich durch Intelligenz und Bildung auszeichneten und deren Aufgabe es war, »die Rechte bezüglich der neuen Verhältnisse, die der Zustand der Gesellschaft unter den Bürgern einführt«, zu formulieren.[44]

4. Verwaltete Personen ersetzen die Bürger

Nach dem von ihm initiierten Staatsstreich vom 18. Brumaire und in Übereinstimmung mit diesen Grundsätzen erarbeitete Sieyès einen Verfassungsentwurf, in dem die politische Repräsentation nach eigenem Ermessen über die ihr übertragene Souveränität verfügte und die Rolle der Bürger allein auf die Wahl beschränkt wurde: »Die Autorität muss immer von oben kommen, das heißt, von der nationalen Repräsentation oder vom vertretenen Volk. […] [D]ie souveräne Macht […] liegt im Wesentlichen beim vertretenen Volk«. Sieyès unterschied zwischen dem »einfachen Bürger«, der sich auf »seine Privatsache« konzentriere und nur das Recht besaß, »den Nutzen des Zusammenschlusses zu genießen«, und der »repräsentativen Elite«, die allein im Namen des Volkes sprechen und handeln könne. In diesem Konzept der Repräsentation, so schlussfolgert Sieyès, »gab es keine politische Gleichheit mehr« zwischen Repräsentanten und Repräsentierten.[45]

geordnet ist, in deren Namen dieses positive Recht, das von den Volksvertretern festgelegt wurde, rechtmäßig angefochten werden könnte. Die Menschenrechte werden zu Attributen einer bestimmten Gesellschaft. Sie sind nicht mehr dem menschlichen Status inhärent, der sie unveräußerlich und universell machte.

43 Sieyès (Anm. 40).

44 Sieyès: Perfectionner le travail par la division du travail, handschriftliche Notiz, zitiert von Guilhaumou: Nation, individu (Anm. 39), S. 11 f.

45 Antoine-Jacques-Claude-Joseph Boulay de la Meurthre: Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l'an VIII. Extraits des mémoires inédits de M. Boulay de la Meurthe, Paris 1836, S. 6-10.

1799 wurde die Frage der Vertretung des souveränen Volkes und der Kontrolle des »Volksimpulses« (wie Boissy d'Anglas es ausdrückte) nicht mehr über das Zensuswahlrecht geregelt, da Sieyès »Vertrauens- und Notabilitätslisten« erfand, die das allgemeine Wahlrecht filterten und seines Sinns beraubten. Diese Maßnahme wurde in die Verfassung von 1799[46] aufgenommen, denn, so Cabanis (Mitglied des Ausschusses des Rates der Fünfhundert, der die neue Verfassung bestätigen soll), es ermöglicht die Einrichtung des von ihm so bezeichneten »echten repräsentativen Systems«, in dem

> alles im Namen […] des Volkes und für das Volk getan wird; [aber] nichts direkt von ihm getan wird: Es ist die heilige Quelle aller Gewalten; aber es übt keine von ihnen aus […]; das Volk ist souverän, aber alle Gewalten, aus denen sich seine Souveränität zusammensetzt, sind delegiert.[47]

Dieses »echte repräsentative System« führt ein, was Cabanis eine »von all ihren Nachteilen gereinigte Demokratie« nannte, d. h. ein politisches System, in dem »alles für das Volk und im Namen des Volkes getan wird; [aber] nichts durch das Volk oder sein unüberlegtes Diktat geschieht«.[48] 35 Jahre später urteilte Thibaudeau, ein Brumairianer, Präfekt und Mitglied des Staatsrats, im Gegensatz dazu, dass man »die repräsentative Regierung denaturierte« und, indem man »dem Volk die Ernennung seiner Mandatsträger vorenthielt, es gleichgültig gegenüber der Regierung seiner Angelegenheiten machte und den nationalen Geist auslöschte«.[49]

Diese auf ihren einfachsten Ausdruck reduzierte Volkssouveränität ging mit einer Stärkung der Regierung einher, denn, so Cabanis, »jede gute Regierung muss stark sein, sonst kann sie die Freiheit der Individuen nicht immer wirksam schützen« (im Gegensatz zu Robespierre, der individuelle Freiheit und Stärke der Regierungen einander gegenüberstellte).[50] Dieser Gedanke wurde von »Brumairianern« wie Benjamin Constant und Germaine de Staël geteilt, die den Staatsstreich unterstützten – dies galt auch für Jean-Baptiste Say –, bevor sie sich von Bonaparte und seiner persönlichen Macht abwenden werden. Sie wollten die Insti-

46 Verfassung von 1799, Titel 1, Artikel 7 bis 9, in Godechot: Les Constitutions (Anm. 12), S. 151-152.

47 Pierre Jean Georges Cabanis: Quelques considérations sur l'organisation sociale en général et particulièrement sur la nouvelle constitution, Paris Frimaire an VIII, S. 36.

48 Ebd., S. 27.

49 Antoine Claire Thibaudeau: Le Consulat et l'Empire ou histoire de la France et de Napoléon Bonaparte de 1799 à 1815, Paris 1834, S. 100.

50 Cabanis (Anm. 47), S. 9.

tutionen des Direktoriums ändern und setzten sich für eine gestärkte Exekutive und eine Schwächung der nationalen Repräsentation ein. Für Germaine de Staël sollte die »Exekutive niemals gezwungen werden können, ein Gesetz, das sie missbilligt, ausführen zu lassen«.[51] Das Direktorium sollte also mit einem Auflösungsrecht und einem aufschiebenden Veto ausgestattet sein. Am Vorabend des Staatsstreichs schlug sie zusammen mit anderen die Idee einer gesetzlich gerahmten Diktatur vor:

> Wenn es eine Diktatur geben muss, das heißt, eine Aufhebung der Ausübung des Willens aller, warum sollte man sie nicht lieber in gesetzlichen Institutionen suchen, anstatt sie willkürlichen Gewaltakten zu überlassen?[52]

Die Verfassung von 1799 setzte diese Ideen in die Praxis um, indem sie die Legislative aufsplitterte, um sie zu schwächen, und die Exekutive zur wichtigsten Macht machte. Die Initiative für Gesetze lag nunmehr beim Ersten Konsul, die Minister waren seine ausführenden Organe, er leitete die Diplomatie, ernannte und entließ die Offiziere der Land- und Seestreitkräfte. Außerdem ernannte er alle Beamten. Die Verfassung von 1799 war der Ursprung der Beamtenschaft, wie wir sie heute verstehen, da ihre administrative Ernennung die Wahl durch die Bürger ersetzte. Auch die Bürgermeister wurden von der Exekutive ernannt (entweder von den Präfekten oder direkt vom Ersten Konsul für die größten Gemeinden). Dies galt auch für Richter, mit der – anfänglichen – Ausnahme der Friedensrichter (der lokalen Ebene), die jedoch ab 1802 ebenfalls ernannt wurden.

Bonaparte, so schreibt Thibaudeau, »wollte eine gesetzgebende Körperschaft ohne Rang, ohne Augen und ohne Ohren«.[53] Die Gesetze wurden nun vom Staatsrat vorbereitet, der sich aus Experten in den Bereichen Verwaltung, Militär, Finanzen und Bildung zusammensetzte, die alle vom Ersten Konsul ernannt wurden und kein Wahlmandat hatten. Der Staatsrat hat auch die Kontrolle über konsularische Erlasse und Verwaltungsvorschriften und sorgte so dafür, dass die Regelungsbefugnis – in den Händen der Exekutive – auf Kosten des Gesetzes und der Legislative zunahm. Das Tribunat diskutierte die vom Staatsrat vorgelegten Gesetze (stimmt aber nicht über sie ab), die gesetzgebende Körperschaft, die vier Monate im Jahr tagte, stimmte über sie ab (diskutierte sie aber nicht). Die Beschlagnahmung der Souveränität erfolgte nicht zugunsten

51 Germaine de Staël: Des circonstances actuelles qui peuvent terminer la Révolution et des principes qui doivent fonder la République en France, Paris 1906, S. 179.

52 Ebd., S. 177.

53 Ebd., S. 103.

der Legislative, wie es die Thermidorianer – und Sieyès in seinem von Bonaparte entstellten Entwurf – versucht hatten, sondern zugunsten einer starken und jeglicher Kontrolle entzogenen Exekutive, die der Erste Konsul verkörperte. Die Verfassungen von 1802 und 1804 stärkten die Exekutivgewalt und deren Personifizierung noch mehr, wobei die erste Verfassung »Napoleon Bonaparte zum Ersten Konsul auf Lebenszeit« und die zweite zum »Kaiser der Franzosen« erklärte.

Das Konsulat verlieh der Verwaltung beträchtliche Macht, wobei der Staatsapparat für sich beschlagnahmte, was für die Bergpartei zur Bürgerschaft gehörte. Bereits unter dem Direktorium hatte die Verwaltung dazu tendiert, sich als eigenständige Macht zu konstituieren, als die Legislative zunehmend geschwächt und die Volkssouveränität stark angetastet waren. Auf dieser Grundlage baute Bonaparte eine Verwaltungsmaschinerie nach militärischem Vorbild auf, die hierarchisch strukturiert, uniform und gehorsam war, was durch die Ernennung aller Beamten durch den Ersten Konsul ermöglicht wurde. Unter dem Direktorium ebnete die Infragestellung des Grundsatzes, wonach öffentliche Lasten der direkten Kontrolle durch die Bürger unterstellt wurden, den Weg für die Zentralisierung durch den Konsul. Das Direktorium hatte die gewählten Syndikusse durch ernannte Zentralkommissare ersetzt. Die Präfekten waren nun Erben der Zentralkommissare. Durch sie wurde die lokale Verwaltung, die seit 1789 Sache der Einwohner war, ausschließlich zu einer Angelegenheit der Zentralgewalt: »Der Präfekt«, schreibt Jean-Antoine Chaptal (Mitglied des Staatsrats und späterer Innenminister),

> ist vor allem mit der Ausführung beschäftigt, übermittelt die Befehle an den Unterpräfekten; dieser an die Bürgermeister der Städte, Marktflecken und Dörfer, so dass die Kette der Ausführung ohne Unterbrechung vom Minister zum verwalteten Bürger hinabsteigt und das Gesetz und die Befehle der Regierung bis in die letzten Verästelungen der sozialen Ordnung mit der Schnelligkeit der elektrischen Flüssigkeit überträgt.[54]

Es gab keine Kontinuität zwischen den Vertretern auf Mission des Konvents und den Präfekten. Für die ersten Präfekten, die in der Schule der Revolution ausgebildet wurden, war es tatsächlich oft schwierig, die ihnen von der neuen Macht zugewiesene Rolle anzunehmen, nämlich Rädchen in einer Kette der Ausführung zu sein. In Rundschreiben der

54 Pierre-Louis Roederer: Recueil de lois, règlements, rapports, mémoires et tableaux, concernant la division territoriale de la République, et la nouvelle organisation de l'administration d'après la Constitution de l'an VIII, première livraison, Au bureau du Journal de Paris, an VIII, S. 108 f.

Innenminister wurden sie an Regeln erinnert, die sie nicht kannten und deren wichtigste lautete, sich allein auf die Ausführung zu beschränken.[55]

Im Gegensatz zu ihren Vorgängern von 1791, 1793 und 1795 enthält die Verfassung von 1799 keine Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, da die Beschlagnahmung der Souveränität durch einen einzigen Mann kaum mit Grundsätzen vereinbar ist, die auf der Souveränität des Volkes beruhten. Bereits mit der Übertragung der Souveränität auf Besitzbürger im Jahr 1795 wurde die Erklärung ihrer Substanz beraubt und jeglicher Bezug auf die Naturrechte gestrichen. Dieser Prozess der Vereinnahmung der Volkssouveränität ging logischerweise mit der Beschlagnahmung der Demokratie einher, insbesondere auf lokaler Ebene, wo sie während der Revolution am lebendigsten gewesen war. Dieses Denken verstärkte sich unter dem Konsulat. Nunmehr ging es darum, ein Volk zu verwalten, von dem man annahm, dass es selbst dazu nicht in der Lage und stets in Gefahr sei, in Anarchie abzugleiten. Die getroffenen Entscheidungen lagen außerhalb seiner Kontrolle, und allein den von Bonaparte ausgewählten Experten stand es zu, das allgemeine Interesse und die damit verbundenen Politiken zu definieren.

Stendhal, der 1810 Auditor im Staatsrat war, kommentierte diese Politik mit folgenden Worten: »Das sicherste Mittel für einen Machthaber, den Beifall der Masse zu gewinnen, ist die gründliche Ausrottung jenes Elements der öffentlichen Meinung, das man ehedem als Jakobinertum bezeichnete«.[56]

Übersetzung: Erika Mursa

55 Marc Belissa und Yannick Bosc: Le Consulat de Bonaparte. La fabrique de l'État et la société propriétaire, Paris 2021, S. 79 ff.

56 Stendhal: Napoleon Bonaparte, übersetzt von Arthur Schurig, Heidelberg 1948.

Souveränität im Fluss

Souveränitätsdiskurse über die Rheinschifffahrt im Völkerrecht des frühen 19. Jahrhunderts

Lennart Schmidt und Guido Thiemeyer

Der moderne Staat weist nach der immer noch gültigen Definition Georg Jellineks drei konstitutionelle Merkmale auf: das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die Staatsgewalt. Der untrennbar mit dem Staat verbundene Begriff der Souveränität fehlt in dieser Definition. Sie ist Voraussetzung und Folge der Staatsgewalt, da sie dem Souverän – unabhängig davon, ob es sich um eine Einzelperson oder das Volk handelt – die Machtmittel legitimiert und verleiht, um in einem territorial definierten Raum über eine Bevölkerung zu regieren, Gesetze zu erlassen und Recht zu sprechen.[1] In dieser Perspektive erscheint Souveränität nicht nur als die eine Grundlage eines bereits bestehenden Staates, sondern sie wird zur *conditio sine qua non* jeder Herrschaftsordnung, die sich als »Staat« versteht und definiert – ohne Souveränität kein Staat.[2] Denn die Souveränität wird damit zur Antwort auf die Frage, wer innerhalb einer Herrschaftsordnung und eines Herrschaftsgebiets die Letztentscheidung trifft.[3] Was aber geschieht dort, wo grenzüberschreitende Regulierungen notwendig werden, weil die Herausforderungen »die Problemlösungskapazitäten der territorial begrenzten Staaten […] überfordern«? Dafür gründen Staaten supranationale Organisationen, denen sie Hoheitsrechte übertragen und damit die eigene Souveränität einschränken können, um die grenzüberschreitende Regulierung im Sinne der Gemeinschaft zu lösen.[4]

Der Grundtenor der geschichtswissenschaftlichen Forschung bestätigt dieses Narrativ und geht davon aus, dass die Gründung supranationaler Organisationen ein Proprium der Europäischen Integration nach 1945 gewesen ist. Die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl sei die

1 Thomas Mergel: Staat und Staatlichkeit in der europäischen Moderne, Göttingen 2022, S. 15-18.

2 Dieter Grimm: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin 2009, S. 11.

3 Hans Boldt: Art. »Staat und Souveränität«, in: Geschichtliche Grundbegriffe. Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, hg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Bd. 6: St-Vert, Stuttgart 1990, S. 1-153; hier S. 3.

4 Grimm: Souveränität (Anm. 2), Zitat S. 11.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-010 | CC BY-SA 4.0

erste internationale Organisation gewesen, in der das Prinzip der Supranationalität zur Anwendung kam.[5] Im Folgenden soll hingegen die These vertreten werden, dass die Diskussionen um eine einzelstaatliche Souveränitätseinschränkung und die Übertragung staatlicher Hoheitsrechte auf eine internationale Organisation im Rahmen grenzüberschreitender Regulierung bereits im frühen 19. Jahrhundert geführt wurden. Als Ergebnis brachten diese Diskussionen die ersten internationalen Organisationen im modernen Sinne hervor, in denen das völkerrechtliche Prinzip der Supranationalität – auch wenn es damals nicht so hieß – zur Anwendung kam: den deutsch-französischen Octroi und die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt.

Die Rheinschifffahrt als grenzüberschreitende Infrastruktur erweist sich insofern als Motor supranationaler Integration, weil hier in exemplarischer Weise das Spannungsverhältnis zwischen dem Prinzip der freien Durchfahrt und dem Anspruch auf einzelstaatliche Souveränität hervortritt. Denn bei der wirtschaftlichen Organisation der Rheinschifffahrt stellen sich mehrere Fragen, welche die einzelstaatliche Souveränität zugunsten einer freien Schifffahrt einschränken könnten: Wer darf Schifffahrt auf dem Rhein betreiben: nur die Untertanen der Anrainerstaaten oder jeder Handeltreibende? Welche Güter dürfen auf dem Rhein transportiert werden, und wer legt das fest? Werden auf die transportierten Waren staatliche Zölle erhoben oder nicht? Zudem war die territoriale Zugehörigkeit des Rheins umstritten. Sowohl das Heilige Römische Reich Deutscher Nation als auch Frankreich erhoben Anspruch auf den Rhein.[6] Damit unterlag die Rheinschifffahrt nicht nur einem funktionalen Souveränitätsdiskurs, der sich auf die Ausübung des grenzüberschreitenden Handels bezog, sondern sie unterlag auch einem territorialen Souveränitätsdiskurs, in dem die staatlichen Eigentümer des Flusslaufes ausgehandelt wurden.

Im Folgenden werden die Diskussionen über die funktionale und territoriale Souveränität in Bezug auf die Rheinschifffahrt, die in der Genese des völkerrechtlichen Prinzips der Supranationalität mündeten, skizziert. Zunächst werden die Souveränitätsdiskurse im Heiligen Römi-

5 Exemplarisch Guido Thiemeyer: Supranationalität als Novum in der Geschichte der internationalen Beziehungen der fünfziger Jahre, in: Journal of European Integration History 4, 1999, S. 5-21.

6 Hermann Weber: Die französische Rheinpolitik zwischen dem Westfälischen Frieden und dem Renversement des Alliances, in: Beiträge zur Geschichte der frühneuzeitlichen Garnisons- und Festungsstadt. Referate und Ergebnisse der Diskussion eines Kolloquiums in Saarlouis vom 24.-27. 6. 1980, hg. von Hans-Walter Hermann und Franz Irsigler, Saarbrücken 1983, S. 74-89.

schen Reich Deutscher Nation vom Spätmittelalter bis ins frühe 19. Jahrhundert dargestellt, um in einem zweiten Schritt die auf diesen Entwicklungen aufbauende tiefgreifende Transformation der Souveränität durch die Gründung des Octroi und der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt darzustellen.

1. Souveränitätsdiskurse über die Rheinschifffahrt im Heiligen Römischen Reich deutscher Nation

Die Rheinschifffahrt ist bereits von der Antike bis ins Hochmittelalter zum Gegenstand von Abkommen und Verträgen geworden, in denen sich verschiedene Rheinanlieger auf Regeln für den Handel geeinigt haben.[7] Diese einzelnen Verträge haben aber einen völlig anderen Charakter als die Verwaltungsstrukturen, die sich durch die Veränderungen der Reichsverfassung des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation zwischen dem 14. und 16. Jahrhundert herausgebildet und letztlich bis ins späte 18. Jahrhundert die Schifffahrt und den Handel auf dem Rhein reguliert haben.[8] Dieser lange Zeitraum verdeutlicht schon, dass die im Folgenden dargelegten Überlegungen zu der Entwicklung der Rheinschifffahrtsverwaltung nur schlaglichtartig sein können. Daher soll beispielhaft die kontinuierlich vollzogene Verflechtung dreier Merkmale skizziert werden, anhand derer sich die Debatten über die Souveränität an einer grenzüberschreitenden Infrastruktur nachzeichnen lassen: Erstens die Genese und Etablierung einer Verwaltungsinstitution für die Rheinschifffahrt, zweitens ein vertraglich kodifizierter Gemeinschaftsgedanke zwischen den beteiligten Akteuren innerhalb dieser Verwaltungsinstitution und drittens die unter französischem Einfluss vollzogene Internationalisierung deutscher Reichsstrukturen für die Rheinschifffahrt.

Die Rechte und Privilegien für die Rheinschifffahrt lagen traditionell beim römisch-deutschen Kaiser. Die Goldene Bulle von 1356 markiert

7 Marc de Decker: Europees Internationaal Rivierenrecht, Antwerpen 2015, S. 59-83.

8 Siehe zu der Idee, die Rheinschifffahrt im Mittelalter und in der Frühen Neuzeit als zeitliche Einheit zu betrachten, bereits Karl Otto Scherner: Zur Rechtsgeschichte der Rheinschiffahrt bis zur Wiener Schlussakte, in: ders.: Handel, Wirtschaft und Recht in Europa. Abhandlungen zum Handels- und Wirtschaftsrecht in Deutschland und im Europa des 16. bis 19. Jahrhunderts, Keip 1999, S. 367-388; hier S. 368, und Hiram Kümper: Der Streit um den Rhein und die Freiheit der Flussschifffahrt zwischen Territorialisierung und Nationenbildung, 16.-19. Jahrhundert, in: 150 Jahre Mannheimer Akte. Festschrift zum 150jährigen Bestehen der revidierten Rheinschifffahrtsakte vom 17. Oktober 1868, hg. von ders. und Andreas Maurer, Baden-Baden 2018, S. 23-41.

den Beginn für die von den vier rheinischen Kurfürsten – den Erzbischöfen von Köln, Mainz und Trier sowie dem Pfalzgrafen bei Rhein – ausgeübte Oberaufsicht über die Rheinschifffahrt. Denn Kaiser Karl IV. übertrug ihnen das Recht, »die in früherer Zeit errichteten und festgesetzten Zölle erheben [zu] können« und »häufiger als bisher zur gemeinsamen Beratung […] zusammenzukommen«.[9] So gelangte das Zollsystem des Rheins im 14. Jahrhundert unter die Dominanz der vier rheinischen Kurfürsten.[10] Auf der Grundlage der Goldenen Bulle gründeten die vier Kurfürsten eine eigene Institution, die für die Beratung über eine gemeinsame Schifffahrtspolitik bestimmt war: die rheinischen Zollkapitel. Wann die Zollkapitel gegründet wurden, ist bisher nicht erforscht worden. Derzeit geht man davon aus, dass sie 1452 erstmals einberufen wurden.[11]

Die rheinischen Zollkapitel setzten sich aus Delegierten der vier rheinischen Kurfürsten zusammen. Der Ort der Zusammenkunft variierte ebenso wie die Dauer zwischen den einzelnen Treffen. Die frühen Vereinigungen waren auf einige Jahre angelegt. So hieß es in dem Vertrag von 1492: »Und soll diese unser vereinigung, vertragk und verschreibung weren und besteen acht jahre lang die nechsten nach datum dies briefs volgende.«[12] Die nachfolgende Vereinbarung wurde dann 1503 sogar für 12 Jahre abgeschlossen.[13] Allerdings blieb es nicht dabei. Mitte des 16. Jahrhunderts wurden die Zollkapitel – zumindest in den Vertragstexten – jährlich einberufen, obwohl dies nicht der Praxis entsprach.[14] Gleichwohl wurde die Institutionalisierung der Rheinschifffahrtsverwaltung so durch eine ritualisiert wiederholte Formel dauerhaft verrechtlicht. Neben dieser Selbstlegitimierung der Kurfürsten bestätigten die Kaiser in ihren Wahlkapitulationen fortwährend die Rechte der Kurfürs-

9 Die Goldene Bulle vom 10. Januar/25. Dezember 1356, in: Kaiser und Reich. Verfassungsgeschichte des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation vom Beginn des 12. Jahrhunderts bis zum Jahr 1806 in Dokumenten, Teil 1: Vom Wormser Konkordat 1122 bis zum Augsburger Reichsabschied von 1555, hg. von Arno Buschmann, 2. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 104-156; Zitate S. 130 und S. 133.

10 Friedrich Pfeiffer: Zollpolitik und Zollpraxis am Rhein im 14. und 15. Jahrhundert zwischen Fiskalinteresse und Handelssteuerung, in: Rheinische Vierteljahresblätter 68, 2004, S. 64-82; hier S. 64.

11 Ebd., S. 80.

12 Conventio eorundem quatuor Electorum ratione commercii Rhenani, in: Johann Nikolaus Hontheim: Historia Trevirensis diplomatica et pragmatica, Bd. 2, Trier 1750, S. 489-491, hier S. 491.

13 Unio quatuor Electorum de securitate & commercio Rheni, in: ebd., S. 564-666.

14 Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Rheinland, AA 0009 Nr. 2, Churfürstl. Zoll-Verein 1557.

ten an der Erhebung der Zölle und zur gemeinsamen Versammlung.[15] So blieb die Exklusivität der vier rheinischen Kurfürsten, in Bezug auf die Rheinschifffahrt gemeinsame Absprachen zu treffen, zumindest rechtlich bis 1803 bestehen.

Die Aufgabe der Zollkapitel bestand darin, den Rheinhandel und die Erhebung der Zölle zu überwachen, eine sichere, d.h. vor Überfällen geschützte Rheinschifffahrt zu gewährleisten und ggf. Maßnahmen zur Behebung bestehender Hindernisse auszuarbeiten.[16] Darüber hinaus übten die Zollkapitel eine Rechtsprechung für die Rheinschifffahrt aus, da Schiffer hier Beschwerden vorbringen konnten. Die Zollkapitel waren dazu bemächtigt, »auch zu rugen und zu straffen, was straffbar und rugbar« sei.[17] Tatsächlich sind Fälle dokumentiert, bei denen die Zollkapitel dieser Funktion nachkamen.[18] Neben der Ausübung und Wahrung der Hoheitsrechte ihrer Landesherren verfolgten die Delegierten Projekte, die auf die Verbesserung der administrativen Abläufe an den Zollstellen abzielten. So wurde 1545 auf dem Kapiteltag in Worms über die Verfehlungen einzelner Zollbeamter beraten und in der Folge beschlossen, eine gemeinsame, für alle Zollstellen und deren Personal geltende Zollordnung zu verabschieden, um die Missstände abzustellen.[19] Es dauerte dann allerdings noch 12 weitere Jahre, bis es 1557 zum Abschluss einer gemeinsamen Zollordnung der vier rheinischen Kurfürsten kam.[20]

An der Debatte über die gemeinsame Zollordnung lässt sich eine strukturelle Schwäche der Zollkapitel festmachen: Die Beschlüsse der Delegierten waren nur vorläufig, da sie der Zustimmung der Kurfürsten bedurften.[21] Denn für die Durchführung der Beschlüsse entlang des Rheins waren ebenfalls die Kurfürsten selbst zuständig, wodurch den Zollkapiteln nur eine beratende Funktion ohne Durchsetzungskompetenz zukam, was auf das »rudimentary level of cooperation« dieser Ver-

15 Die Wahlkapitulationen der römisch-deutschen Könige und Kaiser 1519-1792, hg. von Wolfgang Burgdorf, Göttingen 2015.

16 Unio quatuor Electorum de securitate & commercio Rheni, in: Hontheim: Historia Trevirensis (Anm. 12), S. 564-566.

17 Conventio eorundem quatuor Electorum ratione commercii Rhenani, in: ebd., S. 489-491, hier S. 491.

18 Siehe die Inhaltsangabe zu Dokument 277, in: Kaiser und Reich unter Karl V. Urkunden und Akten im Staatsarchiv Koblenz, bearb. von Otto von Looz-Corswarem, Koblenz 1964, S. 43.

19 Siehe die Inhaltsangabe zu Dokument 271, in: ebd., S. 40.

20 Abgedruckt in: Hontheim: Historia Trevirensis (Anm. 12), S. 777-780.

21 Eberhard Gothein: Rheinische Zollkongresse und Handelsprojekte am Ende des 17. Jahrhunderts, in: Beiträge zur Geschichte vornehmlich Kölns und der Rheinlande, hg. vom Archiv der Stadt Köln, Köln 1895, S. 361-400; hier S. 377.

einigung verweist.[22] Die Landeshoheit der Kurfürsten wurde durch die Zollkapitel folglich nicht eingeschränkt. Die rheinischen Zollkapitel waren bereits im 16. Jahrhundert eine dauerhafte Institution, deren Aufgabe die Überwachung der Rheinschifffahrt war. Ihre Beschlüsse waren bis zum Reichsdeputationshauptschluss von 1803 als das für den Rhein »gleichsam besonders bestandene Staatsrecht anzusehen«.[23] Allerdings fehlte in der Praxis die Bereitschaft, sich an die beschlossenen Verbesserungen für den Rheinhandel zu halten und diese umzusetzen, da niemand bereit war, einseitig auf die tradierten Rechte und Privilegien zu verzichten, wenn es die anderen Rheinanlieger nicht auch taten. Dies hätte zu einseitigen finanziellen Einbußen geführt, ohne die Handelsverhältnisse auf dem Rhein insgesamt zu verbessern.[24] Obwohl die Kurfürsten verpflichtet waren, die Nichteinhaltung der Regeln gegenüber den Vertragspartnern zu begründen, wurden die Beschlüsse der Zollkapitel oft ignoriert.[25]

Im 17. Jahrhundert kam es zu einer doppelten Infragestellung der kurfürstlichen Exklusivität. Impulse wurden zum einen durch die akademische Diskussion der Rechtsgelehrten geliefert. Im Anschluss an die Debatten um das Seevölkerrecht (Hugo Grotius, *Mare liberum*, 1609) spielte das Prinzip der »freien Durchfahrt« eine entscheidende Rolle.[26] Der niederländische Rechtsgelehrte Hugo Grotius – um nur den bedeutendsten der damaligen Autoren zu nennen – formulierte in seinem 1625 erschienenen Werk *De jure belli ac pacis* den Grundsatz, nach dem Flüsse das Eigentum des Volkes seien, durch dessen Land diese fließen. Dennoch müssten sie allen offenstehen, die z. B. Handel treiben wollen.[27] Dieser Grundsatz stand der tradierten Praxis entgegen, dass der Handel auf einem Flussabschnitt nur den Untertanen der jeweiligen Landesherren erlaubt war.[28] Grotius beschränkte die Freiheit, Schifffahrt betreiben zu dürfen, nicht auf Menschen, sondern forderte, diese Freiheit auch auf Waren auszudehnen. Er begründete seine Forderung damit, dass »nie-

22 Robert Mark Spaulding: Revolutionary France and the Transformation of the Rhine, in: Central European History 44, 2011, S. 203-226; hier S. 212.

23 Johann Friedrich Ockhardt: Geschichtliche Darstellung der frühern und spätern Gesetzgebung über Zölle und Handelsschifffahrt des Rheins, mit Rücksicht auf die Beschlüsse des Wiener Kongresses für die künftige Verwaltung dieses Stroms und seiner Nebenflüsse, Mainz 1818, S. 221.

24 Spaulding: Revolutionary France (Anm. 22), S. 223.

25 Gothein: Rheinische Zollkongresse (Anm. 21), S. 364-366.

26 Francis Lyons: Internationalism in Europe 1815-1914, Leyden 1963, S. 53.

27 Hugo Grotius: De jure belli ac pacis. Libri Tres, Bd. II, übersetzt und eingeleitet von Walter Schätzel, Tübingen 1950, S. 152.

28 Rudolf Baumgartner: Die Freiheit der Rheinschiffahrt, Bern 1926, S. 11.

mand den Handel des einen Volkes mit einem anderen entfernteren verhindern« dürfe, »da dessen Gestattung der menschlichen Gesellschaft zum Nutzen und niemand zum Schaden« gereiche.[29] Die Postulate von Grotius standen konträr zu der Praxis der rheinischen Zollkapitel und stellten ihre Exklusivität damit offen in Frage. Seine Forderung nach wirtschaftlicher Liberalisierung der grenzüberschreitenden Handelsbeziehungen stand im Gegensatz zur einzelstaatlichen Souveränität.

Zum anderen führten Veränderungen der politischen Rahmenbedingungen in Folge des Westfälischen und Rijswijker Friedens 1648 und 1697 zu neuen Rechtsverhältnissen entlang des Rheins, sodass sich die bestehenden Verhältnisse fortwährend wandelten und sich die Rheinschifffahrt in doppelter Hinsicht zu einem hochpolitischen Bereich staatlicher Tätigkeit transformierte: Zum einen war sie durch die französische Ostexpansion an den Rhein Gegenstand machtpolitischer Entscheidungen der europäischen Staaten geworden und keine exklusive Angelegenheit mehr des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation.[30] Zum anderen zwang sie staatliche Akteure zur Auseinandersetzung mit der eigenen Wahrnehmung und Auslegung ihrer Souveränitätsansprüche, die in Konkurrenz zu der Perzeption der Souveränitätsansprüche anderer Rheinanlieger stand. Die rheinischen Zollkapitel boten für diesen Aushandlungsprozess eine Plattform, da hier die Notwendigkeit zur zwischenstaatlichen Kooperation mit der einzelstaatlichen Durchsetzung wirtschaftspolitischer Interessen kollidierte.

Die akademische Diskussion und die europäische Mächtepolitik waren in ihrer Beeinflussung der Rheinschifffahrt keine voneinander isolierten Pole. Die in den Schriften der Rechtsgelehrten aufgestellten Prinzipien wurden in den Friedensverhandlungen europäischer Staaten des 17. Jahrhunderts berücksichtigt und in eigenen Artikeln kodifiziert.[31] Hugo Grotius war dabei einer der wichtigsten Rechtsgelehrten: Sein Werk *De jure belli ac pacis* prägte die Verhandlungen und den Vertragstext des Westfälischen Friedens von 1648.[32] Der Vertrag von Münster postulierte die Freiheit der Schifffahrt für den Rhein, und zwar dergestalt, dass den Einwohnern der Uferstaaten der freie Handel und Verkehr

29 Grotius: De jure belli ac pacis (Anm. 27), S. 153.

30 Annette Fimpeler: Die Schifffahrt und ihre Fahrzeuge auf dem Niederrhein vom späten Mittelalter bis ins 18. Jahrhundert, Düsseldorf 2008, S. 121.

31 Baumgartner: Die Freiheit (Anm. 28), S. 14.

32 Edgar Müller: Hugo Grotius und der Dreißigjährige Krieg. Zur frühen Rezeption von *De jure belli ac pacis*, in: Tijdschrift voor Rechtsgeschiedenis 77, 2009, S. 499-538; hier S. 505-507.

auf der gesamten schiffbaren Länge des Flusses freistehe.[33] In Bezug auf die Zollpolitik wurde festgelegt, dass keine neuen Zölle am Rhein erhoben werden durften. Als Referenzpunkt galten die vor dem Dreißigjährigen Krieg bestehenden Rheinzölle.[34] Die von Grotius formulierten Prinzipien wurden damit in das Völkerrecht des 17. Jahrhunderts aufgenommen. In der Praxis hatte dies allerdings nur wenige Auswirkungen, wie recht schnell deutlich wurde. Denn im Anschluss an den Westfälischen Frieden initiierten die rheinischen Zollkapitel 1650 ein Projekt, nach dem die Zollkosten für die gesamte Länge des Rheins zwischen den Niederlanden und Frankfurt a. M. nicht erhöht und an nur einer Zollstelle erhoben und anschließend zwischen den Kurfürsten aufgeteilt werden sollten.[35] Dies hätte zu einer Beschleunigung des Handels geführt. Allerdings fehlte wie bei vorangegangenen Initiativen die Bereitschaft der Kurfürsten, die geplanten Maßnahmen umzusetzen. Die Beschlüsse des Westfälischen Friedens hatten folglich in wirtschaftlicher Hinsicht keine spürbaren Auswirkungen auf die Rheinschifffahrt. Politisch hingegen fand durch die Kodifizierung des Prinzips der Schifffahrtsfreiheit in einem Vertragswerk von europäischer Tragweite der Gegensatz zwischen der wirtschaftlichen Liberalisierung und der einzelstaatlichen Souveränität erstmals Eingang in das Völkerrecht.

Der Westfälische Frieden führte noch zu einer weiteren Veränderung für die Rheinschifffahrt: Frankreich wurde erstmals Rheinanlieger.[36] Durch seine Gebietsgewinne im Elsass, auch durch die Reunionen, kontrollierte Frankreich einen größeren Teil des linken Rheinufers. Seinen daraus erwachsenen Anspruch zur Mitsprache über die Rheinschifffahrt machte es aber erst nach dem Friedensvertrag von Rijswijk 1697 geltend. Das war eine Veränderung der politischen Rahmenbedingungen mit wegweisendem Charakter für die Rheinschifffahrt, da so erstmals die Interessengemeinschaft zwischen Frankreich und Deutschland am Rhein entstand, welche für die zukünftige Organisation der Rheinschifffahrt prägend wurde.[37] Der Artikel 18 des Rijswijker Friedens verfügte zudem, dass kein Uferstaat Maßnahmen ergreifen solle,

> to turn the Course of the River, or to render the Navigation or other Uses thereof the more difficult upon any account; much less shall new

33 Münsterscher Friedensvertrag, in: Buschmann: Vom Wormser Konkordat (Anm. 9), S. 106-128; hier S. 119.

34 Ebd.

35 Gothein: Rheinische Zollkongresse (Anm. 21), S. 367.

36 Kümper: Der Streit um den Rhein (Anm. 8), S. 32.

37 Baumgartner: Die Freiheit (Anm. 28), S. 14.

> Tolls, Money for Carriages or Exactions be made, or the old ones augmented, or the Ships which pass along be compel'd to go more to one Bank than another, or to expose or receive their Landing and Merchandize.[38]

Ähnliche Bestimmungen hinsichtlich der Verhinderung größerer Handelshindernisse hatte bereits der Westfälische Frieden enthalten. Dennoch stellte der Friedensvertrag von Rijswijk eine bedeutende Errungenschaft dar, weil in ihm erstmals eine Übereinkunft zwischen allen Uferstaaten eines grenzüberschreitenden Flusses über Maßnahmen zum Wohle der Schifffahrt geschlossen wurde.[39]

Die Exklusivität der rheinischen Zollkapitel, in Fragen der Rheinschifffahrt gemeinsame Absprachen zu treffen, wurde durch den Rijswijker Frieden also in doppelter Hinsicht in Frage gestellt: Zum einen wurde die Verantwortungsgemeinschaft der vier Kurfürsten auf potenziell alle Rheinanlieger ausgeweitet, wodurch es zumindest theoretisch auch zu einer geographischen Ausdehnung des Wirkungsbereichs auf den ganzen schiffbaren Fluss kam. Zum anderen trat mit Frankreich ein neuer Akteur in die Gemeinschaft der Rheinanlieger ein, der die Wahrung seiner Souveränitätsrechte auch umgehend geachtet wissen wollte. Dadurch kam es zu einem Konflikt mit den bisherigen Inhabern der Verfügungsgewalt, denn die vier Kurfürsten akzeptierten diese Änderung des Status quo nicht, wie sich schnell zeigen sollte.

Denn wie nach dem Westfälischen Frieden kam es nach dem Rijswijker Frieden zu einem Versuch, die veränderten politischen Rahmenbedingungen in konkrete Maßnahmen für die Rheinschifffahrt umzusetzen. Dafür wurde 1699 ein großer Zollkongress in Köln einberufen, an dem nicht nur die Gesandten der vier rheinischen Kurfürsten teilnahmen, sondern mit Vertretern der Niederlande und der Rheinstädte auch alle anderen Uferstaaten – zumindest aus Sicht der vorstehenden Gruppen – vertreten waren. Frankreich hingegen war nicht eingeladen worden, was dessen König Ludwig XIV. nicht davon abhielt, dennoch einen Gesandten zum Zollkongress nach Köln zu entsenden.[40] Nachdem dieser eingetroffen war, verlangte er im Namen seines Königs das Recht der Teil-

38 Treaty of Power between the Empire and France, signed in Ryswick, 30 October 1697, in: The Consolidated Treaty Series, Vol. 22: 1697-1700, hg. von Clive Parry, New York 1969, S. 79-104; hier S. 87.

39 Edouard Philippe Engelhardt: Histoire du Droit fluvial conventionnel. Précédée d'une Etude sur le régime de la navigation intérieure aux temps de Rome et au Moyen Âge, Paris 1889, S. 44.

40 Gothein: Rheinische Zollkongresse (Anm. 21), S. 369 f.

nahme an dem Kongress aufgrund der Bestimmungen des Rijswijker Friedens:

> Der König ist Souverän des Elsass und damit auch des Rheins in der gesamten Ausdehnung dieser Provinz, und obwohl sie nicht mehr Mitglied des Reiches ist, steht der König in Bezug auf diese Souveränität an der Stelle und mit dem gleichen Recht wie der Kaiser. So scheint es, dass die Herren Kurfürsten keine Änderung vornehmen dürfen, sei es, um die Schifffahrt dieses Flusses zu beschränken oder zu erhöhen, ohne die Beteiligung des Königs, meines Herrn, da es unmöglich ist, etwas an den Zöllen des Niederrheins zu ändern, wenn die oberen Provinzen nicht daran interessiert sind; es kann also keine vernünftige Regelung darüber getroffen werden, ohne die Interessen eines so ausgedehnten und so bedeutenden Landes wie dem Elsass zu berücksichtigen. Sie wissen […], dass sich alle bisherigen Regelungen, die von den rheinischen Zollkapiteln getroffen wurden, auf dieses Gebiet im Allgemeinen erstreckten. Wenn Ihre Versammlung heute diesen seit jeher bestehenden Brauch ändern wollte, so wäre dies zweifellos nur, um einen Vorwand zu haben, den Gesandten des Königs den Zutritt zu Ihren Konferenzen zu verweigern und mir sogar keinerlei Mitteilung über das zu geben, was dort geschehen wird.[41]

Die anderen Gesandten berieten daraufhin über die Stellungnahme des französischen Gesandten, ehe sie ihm mitteilten, dass ihre Instruktionen rein ökonomisch seien und sie deshalb zu einer Stellungnahme über eine so politische Angelegenheit nicht instruiert seien.[42] Der Zollkongress endete schließlich, ohne nennenswerte Beschlüsse über die Rheinschifffahrt verabschiedet zu haben, und ohne die Beteiligung Frankreichs an diesen Beschlüssen.[43] Dennoch hatte der französische Gesandte in seiner Stellungnahme gleich mehrere wegweisende Einlassungen vorgetragen, die die bestehenden Verhältnisse der Rheinschifffahrtsverwaltung und damit die Exklusivität der rheinischen Zollkapitel in Frage stellten. Dabei sind zwei Positionen hervorzuheben: Erstens wurde der Rhein als ein Fluss zwischen Frankreich und dem Deutschen Reich betrachtet, da Ludwig XIV. seine neu gewonnenen Souveränitätsrechte völkerrechtlich neben die des römisch-deutschen Kaisers stellte, der nach außen die Souveränität an der Rheinschifffahrt besaß. Die Rheinschifffahrt sei keine

41 Landesarchiv NRW Abteilung Rheinland, AA0009 Nr. 14, Der französische Gesandte Philippeau an die Teilnehmer des Zollkongresses zu Köln am 17. Juni 1699.

42 Gothein: Rheinische Zollkongresse (Anm. 21), S. 371.

43 Landesarchiv NRW Abteilung Rheinland, AA0009 Nr. 14, Zoll-Abschied de Dato Cöllen den 26ten Juny 1699.

exklusive Angelegenheit des Reiches mehr, sondern, und das ist die zweite hervorzuhebende Position, die für die Rheinschifffahrt zu treffenden Beschlüsse benötigten die Zustimmung Frankreichs, da die Beschlüsse, welche die Schifffahrt des Niederrheins beträfen, auch Auswirkungen für die Schifffahrt des Oberrheins hätten. Es bestand also nicht nur wie bisher eine Verantwortungsgemeinschaft der Rheinanlieger, welche sich durch die kurfürstlichen Reichsprivilegien gebildet hatte, sondern diese Verantwortungsgemeinschaft definierte sich zukünftig über ihre Aufgabe, die Regulierung der Rheinschifffahrt. Souveränität wurde durch den französischen Anspruch auf Mitsprache an der Rheinschifffahrt zu einem im zwischenstaatlichen Diskurs verhandelbaren Gegenstand transformiert, der nicht mehr an politische Grenzen der Einzelstaaten gebunden war.

Eine ähnliche Dynamik in der Diskussion über die Rheinschifffahrtsverwaltung, wie sie sich im 17. Jahrhundert vollzog, fehlte im 18. Jahrhundert. Erst im Zuge der Französischen Revolution und der Friedensverträge der Koalitionskriege kam es durch die veränderten politischen Rahmenbedingungen und das neue französische Postulat der »natürlichen Grenzen« erneut zu Initiativen, die an die Diskussionen von 1699 anknüpften und die Rheinschifffahrtsverwaltung transformieren sollten.[44] Denn nach dem Ende des Ersten Koalitionskrieges verhandelten das revolutionäre Frankreich und das Deutsche Reich auf dem Rastatter Friedenskongress 1797-1799 über einen Friedensvertrag, der zum einen die Abtretung des gesamten linken Rheinufers an Frankreich beinhalten und zum anderen auch Bestimmungen über die Rheinschifffahrt enthalten sollte.[45] Dabei initiierte die französische Delegation den Gedanken, dass die Rheinschifffahrt »gemeinsam von beiden Nationen […] und zu den von beiden vereinbarten Bedingungen durchgeführt wird«.[46] Das Neue daran war, dass die Rheinschifffahrt als ein gemeinsamer Gegenstand zwischen Frankreich und Deutschland bezeichnet wurde und daher gemeinsamen Regeln unterliegen sollte. Wie dies geschehen sollte,

44 Spaulding: Revolutionary France (Anm. 22), S. 215.

45 Klaus Müller: Politische und rechtliche Veränderungen der Rheinschifffahrt zwischen der Französischen Revolution und dem Ersten Pariser Frieden 1814, in: Der Rhein als Verkehrsweg. Politik, Recht und Wirtschaft seit dem 18. Jahrhundert, hg. von Clemens von Looz-Corswarem und Georg Mölich, Bottrop 2007, S. 37-59; hier S. 40.

46 Copie d'une Note des Ministres plénipotentiaires de la République française, à S. E. M. le Comte de Metternich, datée de Rastadt le 14. Floréal a 6 [3. Mai 1798], in: Protocoll der Reichs-Friedens-Deputation zu Rastatt, Bd. 5, hg. von Heinrich Freiherr Münch von Bellinghausen, Rastatt 1800, S. 5 f.; hier S. 5.

wurde nicht näher ausgeführt.[47] Dennoch stellte dies eine Entwicklung des Gemeinschaftsgedankens dar. Die Veränderung bestand aber weniger im Inhalt als vielmehr in der Begrifflichkeit und der daraus hervorgehenden Konsequenz. Denn die (Rhein-)Schifffahrt war bereits 1699 als ein unter den Uferstaaten gemeinsam zu regulierender Gegenstand betrachtet worden, allerdings ohne diese so zu bezeichnen. Letztlich diente die französische Position 1699 dazu, französische Interessen und Souveränitätsrechte durchzusetzen, ohne einen Nutzen für die anderen Uferstaaten zu generieren. Der französische Vorstoß während des Rastatter Friedenkongresses argumentierte hingegen mit einem Nutzen für Frankreich und das Deutsche Reich, da die Vorschläge der französischen Delegation »zum gemeinsamen Vorteil beider Völker« seien.[48]

Wie diese gemeinsamen Regeln aussehen sollten, konnte aber nicht mehr diskutiert werden, da die Friedensverhandlungen durch den zweiten Koalitionskrieg unterbrochen wurden.[49] Dieser wurde 1801 durch den Friedensvertrag von Lunéville beendet, der Frankreich das gesamte linke Rheinufer übertrug, welches vorher im Besitz des Deutschen Reiches gewesen war. Für die so enteigneten deutschen Fürsten legte der Vertrag zudem das Recht auf Entschädigungen fest. Das Resultat dieser Entschädigungsverhandlungen war der Reichsdeputationshauptschluss von 1803.[50] In Artikel 39 sah er eine Aufhebung aller Rheinzölle vor. Stattdessen sollte eine andere Schifffahrtsgebühr – der sog. Schifffahrtsoctroi – eingeführt werden, der gemeinsam zwischen Frankreich und Deutschland reguliert und erhoben werden sollte. Die Begründung für diese gemeinsame Erhebung war, dass der Rhein »ein gemeinsamer Fluss zwischen der französischen Republik und dem Deutschen Reich« geworden sei.[51] Die Bestimmungen des Artikels 39 stellten folglich die Konkretisierung der Prinzipien des Rastatter Friedenskongresses dar. Zur genaueren

47 Müller: Politische und rechtliche Veränderungen (Anm. 45), S. 40.

48 Copie d'une Note des Ministres plénipotentiaires de la République française, à S. E. M. le Comte de Metternich, datée de Rastadt le 14. Floréal a 6 [3. Mai 1798], in: Bellinghausen: Protocoll der Reichs-Friedens-Deputation (Anm. 46), S. 5.

49 Étienne Deschamps: Die Einführung der freien Schifffahrt auf dem Rhein 1815-1866, in: ZKR. Zentralkommission für die Rheinschifffahrt 1815-2015. 200 Jahre Geschichte, hg. von Jean-Marie Woehrling, Sylvain Schirmann und Martial Libera, Straßburg 2015, S. 20-67; hier S. 24.

50 Müller: Politische und rechtliche Veränderungen (Anm. 45), S. 43.

51 Reichsdeputationshauptschluss vom 25. Februar 1803, Par. 7, 9, 14, 17, 19, 20, 27 und 39 betr. den Rheinoktroi (Schiffahrtsabgaben), in: Rheinurkunden. Sammlung zwischenstaatlicher Vereinbarungen, landesrechtlicher Ausführungsverordnungen und sonstiger wichtiger Urkunden über die Rheinschiffahrt seit 1803, Bd. 1: 1803-1960, hg. von der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, München und Leipzig 1918, S. 1-5; hier S. 4.

Verwaltungsgrundlage des Octrois sollte ein gesondertes Abkommen zwischen Frankreich und dem Kurerzkanzler getroffen werden.[52] Der Gemeinschaftsgedanke der Uferstaaten und die Existenz einer Institution für die Rheinschifffahrtsverwaltung verschmolzen in den Bestimmungen des Reichsdeputationshauptschlusses zu der geplanten gemeinsamen Octroi-Behörde zwischen Frankreich und dem Deutschen Reich. Nach den Zollkapiteln der rheinischen Kurfürsten wurde die Octroi-Behörde somit die zweite Verwaltungsinstitution der Rheinschifffahrt, die eine völlig neue Form zwischenstaatlicher Kooperation begründen sollte.

2. Souveränitätsdiskurse im Octroi-Vertrag und der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt

Der am 15. August 1804 unterzeichnete Octroi-Vertrag zwischen Frankreich und dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation schuf eine völlig neue völkerrechtliche Ordnung für den Rhein. Grundsätzlich legte er die Freiheit der Rheinschifffahrt fest, Zölle und andere Handelsbarrieren sollten abgeschafft werden. In Bezug auf die Souveränität der beiden Staaten erhielt der Rhein einen Sonderstatus. Art. II. des Vertrages hielt hierzu fest:

> Infolgedessen wird der Rhein, obwohl der Talweg des Rheins in Bezug auf die Souveränität die Grenze zwischen Frankreich und Deutschland bildet, in Bezug auf die Schifffahrt und den Handel immer als ein gemeinsamer Fluss zwischen den beiden Reichen betrachtet werden, […] die Schifffahrt wird gemeinsamen Regeln unterworfen sein.[53]

Der Rhein wurde also, soweit er als Wasserstraße genutzt wurde, zu einem gemeinsamen Fluss beider Länder erklärt und erhielt dadurch in der zeitgenössischen Wahrnehmung eigene »Souveränitäts-Rechte«.[54] Folglich sollte er durch einheitliche und gemeinsam fixierte Regeln für die Schifffahrt verwaltet werden. Bemerkenswert war zudem, dass Frankreich und das Heilige Römische Reich Deutscher Nation der neuen Organisation auch Hoheitsrechte übertrugen. Das betraf zum einen die Organisation der Rheinschifffahrt. Der Octroi hatte die Aufgabe, die Einhaltung der gemeinsamen Schifffahrtsregeln zu überwachen und die

52 Ebd.

53 Oktroivertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich. Ratifiziert 2. Februar resp. 11. Mai 1805, in: ebd., S. 6-25; hier S. 6.

54 Landesarchiv Nordrhein-Westfalen, Abteilung Rheinland, AA 0635 Nr. 78, Johann Joseph Eichhoff an Generalgouverneur Johann August Sack, Paris den 23. Juli 1814.

Octroi-Gebühr von den Schiffern einzuziehen. Geleitet wurde die Organisation zu diesem Zweck von einem Generaldirektor, der von beiden Ländern gemeinsam ernannt wurde und seinen Sitz zunächst in Mainz nahm. Er bildete mit vier weiteren Inspektoren die Generaldirektion, der zwölf Octroi-Büros unterstanden, die zu gleichen Teilen an beiden Seiten des Flusses eingerichtet wurden. Die Organisation hatte zudem eine eigene, von Frankreich und dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation unabhängige Rechtsprechung, die sich allerdings nur auf die Schifffahrt auf dem Rhein bezog.[55] Der Octroi übernahm also im Bereich der Rheinschifffahrt staatliche Aufgaben und konnte Völkerrecht setzen. Sowohl die Anweisungen des Generaldirektors an die staatlichen Schifffahrtsbeamten als auch die Urteile der Rheinschifffahrtsgerichte hatten einen völkerrechtlichen Charakter.

Nach der Niederlage der napoleonischen Armeen wurde auf dem Wiener Kongress nach einer neuen Lösung für die europäische Binnenschifffahrt gesucht. Einigkeit bestand darin, dass die Regeln des bilateralen deutsch-französischen Octroi erhalten werden sollten, und zwar nicht nur für den Rhein, sondern für alle grenzüberschreitenden Flüsse in Europa. Aus diesem Grunde wurde auf dem Wiener Kongress eine Sonderkommission für die Freiheit der Flussschifffahrt und ihre völkerrechtliche Organisation eingerichtet. Der preußische Delegierte in dieser Kommission war Wilhelm von Humboldt, der in einer Aufzeichnung vom 8. Februar 1815 folgende dreistufige Vorgehensweise für die gemeinsame Arbeit vorschlug: Zunächst sollten die völkerrechtlichen Prinzipien formuliert werden, die der Liberalisierung des Handels zu Grunde lagen. In einem zweiten Schritt sollten diese für den Rhein und die Schelde konkretisiert und mit den Interessen der Anrainerstaaten dieser Flüsse in Einklang gebracht werden. Schließlich, so Humboldt, sei zu prüfen, ob diese Prinzipien auch auf andere europäische Flüsse zu übertragen wären.[56] Zwei Prinzipien, so Humboldt weiter, seien in Bezug auf das Völkerrecht an grenzüberschreitenden Flüssen zu vereinbaren:

> Um die Interessen des Handels mit denen der Anrainerstaaten in Einklang zu bringen, ist es notwendig, dass einerseits alles, was für die Freiheit der Schifffahrt unerlässlich ist, […] gemeinsam durch eine Vereinbarung festgelegt wird, an der nichts ohne die Zustimmung

55 Dieter Kischel: Die Geschichte der Rheinschiffahrtsgerichtsbarkeit von 1804 bis in die Gegenwart. Unter besonderer Berücksichtigung der rheinpreußischen Verhältnisse, Bergisch-Gladbach und Köln 1990, S. 7.

56 Mémoire préparatoire sur le travail de la Commission de navigation, in: Rheinurkunden (Anm. 51), S. 61-63.

> aller, die daran beteiligt waren, geändert werden kann; dass aber andererseits kein Anrainerstaat in der Ausübung seiner Souveränitätsrechte behindert wird.[57]

Wilhelm von Humboldt plädierte als einer der Ersten dafür, den Interessenausgleich zwischen dem grenzüberschreitenden Handel einerseits und dem Anspruch der Staaten auf Souveränität in Bezug auf die Schifffahrt andererseits durch das Völkerrecht zu regeln. Hierzu bedürfe es, so hielt er in einer weiteren Denkschrift fest, irgendeiner Zentralität (»Centralité Quelconque«), die zwei Formen annehmen könne. Zum einen könne sie aus einer Versammlung von Delegierten (»réunion de commissaires«) bestehen, die sich regelmäßig als diplomatische Vertreter treffen und konkrete Probleme durch Verhandlungen lösen sollten. Die Kommissare und die hinter ihnen stehenden Regierungen blieben in diesem Modell unabhängig, und eine Regierung könne nie durch eine Mehrheitsentscheidung zu einer Handlung gezwungen werden. Die zweite Möglichkeit war aus der Sicht Humboldts eine permanente oder periodisch tagende Zentralbehörde (»autorité centrale«). Sie solle von einer Person oder einer Gruppe von Personen geleitet werden und sei dem Allgemeinwohl (»volonté générale«) verpflichtet. Entscheidend für die Beschlussfindung sei aber, dass das Prinzip der Einstimmigkeit aufgegeben werde, die Unabhängigkeit jedes Anrainerstaates sei dem Allgemeinwohl unterworfen, die Entscheidungen würden per Mehrheit gefällt, ein Einzelstaat könne daher überstimmt werden.[58] Die Einzelstaaten sollten der Zentralität (»Centralité Quelconque«) einzelne Hoheitsrechte übertragen, ihre Souveränität sollte damit eingeschränkt werden.

Die in Wien geführten Debatten um die Organisation der Rheinschifffahrt sind in vielerlei Hinsicht bemerkenswert. Nach gegenwärtigem Kenntnisstand warf Wilhelm von Humboldt als Erster die Frage auf, die bis heute in jeder internationalen Organisation immer wieder diskutiert wird: Wie treffen sie Entscheidungen? Müssen diese einstimmig fallen (Intergouvernementale Organisation) oder gibt es Mehrheitsentscheidungen, in denen daher ein Mitgliedstaat überstimmt werden kann und dennoch die Beschlüsse zu akzeptieren hat (Supranationalität)? Im Gegensatz zur Aufzeichnung vom 8. Februar 1815 nutzte Humboldt in der zweiten Aufzeichnung den Begriff der Souveränität nicht mehr, verwendete aber andere Bezeichnungen: Zum einen sprach er von den vollen Rechten (»plein droits«), die den Regierungen im ersten Fall einer

57 Ebd., S. 61.

58 Propositions de M. le baron de Humboldt, plénipotentiaire de la Prusse, undatiert, in: Rheinurkunden (Anm. 51), S. 92-95; hier S. 93.

einstimmigen Entscheidungsfindung erhalten blieben. Die einzelstaatliche Souveränität, so kann man schlussfolgern, wäre in diesem Fall nicht eingeschränkt worden. Im zweiten Fall, mit Mehrheitsentscheidungen, spricht Humboldt von der Unabhängigkeit der Anrainerstaaten (»indépendance«), die dem von der Zentralität (»Centralité quelconque«) repräsentierten Allgemeinwohl untergeordnet würde. Die einzelstaatliche Souveränität würde in diesem Fall zu Gunsten des Allgemeinwohls dauerhaft eingeschränkt werden.

Warum begann diese Diskussion um die Organisation der Rheinschifffahrt zu diesem Zeitpunkt? Die Quellen geben verschiedene Hinweise auf die Motive der Akteure. Die Präambel des Octroi-Vertrages von 1804 hielt fest, dass das Ziel der Vereinbarung sei, »der Schifffahrt auf dem gemeinsamen Fluss zwischen den beiden Mächten eine neue Aktivität zu verleihen«. Artikel VIII nannte als Ziel des Vertrages »den Nutzen des Handels […], dem es wichtig ist, daß der Versand der Waaren regelmäßig, ordentlich und sicher geschehe«.[59] Es ging also um wirtschaftliche Effizienz, der freie Handel auf dem Rhein sollte erleichtert und beschleunigt werden. Dieses Ziel nannte auch Wilhelm von Humboldt in verschiedenen Aufzeichnungen.

Ein anderes Ziel formulierte der Vertreter des Landes Baden in den Verhandlungen in Wien, Karl Christian von Berckheim. Er plädierte in einer Aufzeichnung vom 10. Februar 1815 dafür, eine internationale Organisation für die Schifffahrt auf dem Rhein zu gründen, die die gemeinsamen Interessen der Anrainerstaaten definieren, um- und durchsetzen sollte.

> Unter Berücksichtigung des Zwecks der Zusammenkunft dieser Zentralkommission, der nur der eines gemeinsamen Interesses aller Anrainerstaaten sein kann, und der daher jeden Gedanken an Eifersucht, Einfluss oder Überlegenheit eines der Anrainerstaaten über den anderen ausschließt, ist der Unterzeichnete der Meinung, als unveränderliche Regel festzulegen, dass jeder der Anrainerstaaten, der größte wie der kleinste, nur einen einzigen Kommissar zu dieser Versammlung entsenden darf, um auf diese Weise jeden Anlass zu berechtigtem Misstrauen zu vermeiden, indem er auch festlegt, dass, sobald bei der Beratung eine Meinungsverschiedenheit besteht, die Mehrheit der Stimmen entscheidet.[60]

59 Oktroivertrag zwischen dem Deutschen Reich und Frankreich. Ratifiziert 2. Februar resp. 11. Mai 1805, in: Rheinurkunden (Anm. 51), S. 6-25; Zitate S. 6 und S. 7.

60 Remarques concernant la convention à conclure d'un traité de commerce et de navigation sur le Rhin, par M. le Baron de Berckheim, plénipotentiaire de Bade, in: Rheinurkunden (Anm. 51), S. 70-74; hier S. 73.

Baden plädierte daher für Mehrheitsabstimmungen in der Zentralkommission, aber nicht aus wirtschaftlichen Motiven, sondern weil hierdurch die Interessen der kleinen Staaten gegenüber den großen geschützt wurden. Im frühen 19. Jahrhundert war es normal, dass die Großmächte die europäische Politik bestimmten. Die kleinen Staaten hatten nur eingeschränkte Rechte, mussten sich den Interessen der Großmächte beugen und konnten ihrer Souveränität beraubt werden. Im Rahmen der internationalen Organisation allerdings sollten alle Staaten nur durch einen Kommissar vertreten sein, große und kleine Staaten wären damit gleichermaßen berücksichtigt. Dieses Motiv für den Transfer von Hoheitsrechten findet sich bei den kleineren europäischen Staaten in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts erneut.

Die auf dem Wiener Kongress 1815 gegründete Zentralkommission für die Rheinschifffahrt wurde unter diesen Bedingungen die erste multilaterale internationale Organisation in Europa im modernen Sinne. Sie schuf jene von Humboldt so bezeichnete Zentralität (»Centralité quelconque«), eine Institution, der die Mitgliedstaaten konkrete, wenn auch eng begrenzte Hoheitsrechte übertrugen. Hinsichtlich der politischen Struktur wurde ein Kompromiss zwischen den beiden von Humboldt vorgeschlagenen Modellen umgesetzt: Die Delegierten der Mitgliedstaaten in der Zentralkommission trafen ihre Entscheidungen mit einfacher Mehrheit, doch die Beschlüsse waren nicht bindend für die Regierungen. In Bezug auf die Rechtsprechung bestand weiterhin ein System jenseits der Nationalstaaten am Rhein. Doch die Konfliktparteien konnten selbst entscheiden, ob ihr Fall vor nationalen oder vor dem internationalen Rheinschifffahrtsgericht verhandelt und entschieden werden würde.

3. Fazit

Die politische Organisation der Rheinschifffahrt wurde seit dem späten Mittelalter stark von zwei Prinzipien geprägt, die gegensätzliche Konsequenzen hatten. Das war zum einen das Prinzip der freien Durchfahrt, das durch die Schifffahrt auf dem Rhein in dieser Region besondere Bedeutung hatte. Politische Grenzen waren aus der Perspektive des Handels hinderlich, sie standen dem im Sektor der Wirtschaft handlungsleitenden Prinzip der Effizienz entgegen. Wirtschaftliche Akteure drängten daher auf den Abbau der Handelsbeschränkungen an politischen Grenzen. Dem stand das Prinzip der einzelstaatlichen Souveränität entgegen. Für dieses Prinzip waren Grenzen entscheidend, sie markierten den territorialen Handlungsspielraum staatlicher Regierungen, die staatliche

Souveränität. Politische Akteure verfolgten daher das Ziel, die einzelstaatliche Souveränität zu erhalten. Seit dem späten Mittelalter wurde daher im Kontext der Rheinschifffahrt nach Institutionen gesucht, die diese beiden Prinzipien miteinander verbinden konnten.

Dabei zeigte die Praxis der Zollkapitel, dass die Einzelinteressen der vier rheinischen Kurfürsten dem gemeinsamen Interesse einer geregelten Rheinschifffahrt oftmals im Wege standen und die Wahrung der kurfürstlichen Hoheitsrechte einem effizienteren Handel vorgezogen wurde. Eine Gegenposition zu dieser Vorstellung bezogen die im akademischen Diskurs aufkommenden völkerrechtlichen Rechtsprinzipien der freien Durchfahrt und der Schifffahrtsfreiheit, weil diese die Liberalisierung der Rheinschifffahrt als ein Naturrecht verstanden. Der Fluss bleibe zwar innerhalb der Souveränität der Uferstaaten, der grenzüberschreitende Handel – so die Forderung – dürfe aber nicht durch einzelstaatliche Interessen eingeschränkt werden. Grenzüberschreitender Handel stellte den Anspruch auf Souveränität in Frage.

In der Frühen Neuzeit konnte man am Rhein in Bezug auf die Schifffahrt und die Zölle bereits eine Verdichtung von politischer Macht jenseits des Einzelstaates beobachten. Die Zeit um 1800 brachte diese Entwicklung entscheidend voran. Dies lag einerseits daran, dass sich die Vorstellung von Staatlichkeit änderte. Die schrittweise Durchsetzung der Vorstellung vom National-Staat führte zu einer neuen Vorstellung von der Souveränität. Gleichzeitig beschleunigte die Industrielle Revolution den grenzüberschreitenden Handel, weil die Entwicklung der Infrastrukturen im Bereich des Verkehrs und der Kommunikation sich beschleunigte. Daher musste im frühen 19. Jahrhundert wieder eine neue Antwort auf die Frage der institutionellen Regulierung von der Schifffahrtsfreiheit und politischen Herrschaft gefunden werden. Ausgehend von der Tradition entwickelte Wilhelm von Humboldt auf dem Wiener Kongress eine politische Organisation, die beide Prinzipien miteinander verbinden sollte. Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt berücksichtigte sowohl die Souveränität der Einzelstaaten als auch das wirtschaftliche Interesse nach grenzüberschreitendem Handel. In diesem Kontext diskutierte Wilhelm von Humboldt erstmals die Frage nach der institutionellen Struktur der internationalen Organisationen. Die – in heutigen Begriffen – intergouvernementale Struktur gab den Vorrang dem Prinzip der einzelstaatlichen Souveränität, die nicht eingeschränkt wurde, während das supranationale Prinzip das gemeinsame Interesse am freien grenzüberschreitenden Handel und Verkehr priorisierte. Erstmals in der Geschichte wurden in der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt Elemente dessen angewandt, was im 20. Jahrhundert als

Supranationalität bezeichnet werden sollte. Die Anrainerstaaten des Flusses übertrugen der Zentralkommission einzelstaatliche Hoheitsrechte in Bezug auf die Schifffahrt und begrenzten damit ihre nationale Souveränität. Gleichzeitig entstand jenseits des Staates ein Akteur, der Völkerrecht setzen und in der Rechtsprechung weiterentwickeln konnte. In Bezug auf die institutionelle Struktur und die Idee des Ausgleichs zwischen internationalen Wirtschaftsinteressen und nationaler Souveränität nahm die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt daher wesentliche Elemente der europäischen Integration im 20. Jahrhundert vorweg.

Das Theater der Souveränität

Performative Dimensionen souveränen Handelns im Völkerrecht des 19. Jahrhunderts verstehen

Miloš Vec

Besser noch als in anderen Rechtsbereichen versteht man gerade im Völkerrecht die Bedeutung der juristischen Grundbegriffe durch einen Blick auf die Wechselwirkung der juristischen Doktrin bzw. Wissenschaftsgeschichte mit der zeitgenössischen Staatenpraxis. Ein solcher Grundbegriff ist »Souveränität«. Über ihn sind sowohl in geltend-rechtlicher als auch historischer Perspektive ganze Bibliotheken geschrieben worden.

Der folgende Beitrag möchte sich der Bedeutung der Souveränität im Völkerrecht des 19. Jahrhunderts in einer methodisch neuen Weise nähern. Dafür verwendet er den Begriff der »Performanz«. Vor allem in den Geistes- und Sozialwissenschaften wird er schon seit geraumer Zeit mit einem solchen Erfolg erprobt, dass von einem »performativen Turn« dieser Fächer geredet wird.[1] In der Völkerrechtsgeschichte hingegen scheint dieser Zugang noch nicht in ähnlichem Umfang in Ansatz gebracht worden zu sein.[2]

In anderen juristischen Grundlagenfächern, etwa der Rechtslinguistik, haben Studien das Paradigma der Performanz bereits mit Gewinn genutzt. Dabei fokussiert dieser Zugriff hauptsächlich auf sprachliches Handeln. Zwei Beiträge seien exemplarisch genannt. Ralph Christensen und Kent D. Lerch haben sich 2008 in einem umfassenden Aufsatz der Bedeutung von Sprechakten für das Recht gewidmet.[3] Nonverbales Handeln war von

1 Doris Bachmann-Medick: Cultural Turns. Neuorientierungen in den Kulturwissenschaften, Reinbek bei Hamburg 2006 (Rowohlts Enzyklopädie), Kapitel 2, S. 104-143.

2 Siehe aber insbesondere Janis Grzybowski und Martti Koskenniemi: International Law and Statehood. A Performative View, in: The Concept of the State in International Relations. Philosophy, Sovereignty and Cosmopolitanism, hg. von Robert Schuett und Peter M. R. Stirk, Edinburgh 2015, S. 23-47. Ferner Andrew Lang: International Lawyers and the Study of Expertise. Representationalism and Performativity, in: Research Handbook on the Sociology of International Law, hg. von Moshe Hirsch und Andrew Lang, Cheltenham 2018, S. 122-150; Dimitri Van Den Meerssche: International Organizations and the Performativity of Measuring States, in: International Organizations Law Review 15, 2018, S. 168-201.

3 Ralph Christensen und Kent D. Lerch: Performanz – Die Kunst, Recht geschehen zu lassen, in: Die Sprache des Rechts 3: Recht vermitteln. Strukturen, Formen und Medien der Kommunikation im Recht, hg. von Kent D. Lerch, Berlin und New York 2005, S. 55-132.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-011 | CC BY-SA 4.0

der Untersuchung und von diesem Performanzkonzept systematisch ausgeschlossen. Sichtbar wurde das produktive Potenzial dieses Paradigmas für eine Rechtswissenschaft, die sich für den Vollzug von juristischen Akten interessiert und insofern sprachliche Äußerungen in ihrer Bedeutung für die Inszenierung von Geltung und Legitimität neu interpretiert.

Die Rechts- und Politikwissenschaftlerin Sabine Müller-Mall untersuchte in ihrer 2012 erschienenen juristischen Dissertation *Performative Rechtserzeugung* gleichfalls die mögliche Dimension von Performativität.[4] Sie bettete ihre Untersuchung in ein Interesse an der »Doppelstruktur des Rechts als Normativem und sozialer Tatsache« (10) ein. Müller-Mall fokussiert in ihrer anregenden Untersuchung exklusiv auf »den Vorgang der Rechtserzeugung als Phänomen in der Sprache« (141), ihr geht es um sprachphilosophische Performativität. Das Verhältnis zu nicht-sprachlicher Performativität und anderen Performativitätsbegriffen steht nicht im Zentrum ihrer Untersuchung. Anregend ist vor allem die Überbrückung der Dichotomie zwischen Normativität und faktischem Gebrauch bei der Rechtserzeugung, wo die Autorin versucht, eine Perspektive zu finden, die beide Ebenen und ihren Zusammenhang sieht, statt diese kategorial zu trennen oder hierarchisch-einseitig zu beschreiben (227).

An diese Ideen möchte der folgende Beitrag anschließen. Zugleich will er die in den vorher genannten Beiträgen vorgenommene Reduzierung auf sprachliches Handeln überdenken. Stattdessen sollen auch andere nicht-sprachliche Handlungsformen einbezogen werden. Studien der Kultur- und Geschichtswissenschaften haben in den vergangenen Jahren die performative Bedeutung nonverbalen Handelns herausgearbeitet. Schwerpunkte lagen auf Mittelalter und Früher Neuzeit und insbesondere auf der Verfassungsgeschichte der Vormoderne.[5] Schon 2003 thematisierten Jürgen Martschukat und Steffen Patzold den Zusammenhang zwischen *Geschichtswissenschaft und »performative turn«*: Der gleichnamige Band versammelte Beiträge über »Ritual, Inszenierung und Performanz vom Mittelalter bis zur Neuzeit«.[6] Die beiden Historiker argumentierten, dass sich

4 Sabine Müller-Mall: Performative Rechtserzeugung. Eine theoretische Annäherung, Weilerswist 2012.

5 Insbesondere Barbara Stollberg-Rilinger: vgl. die später in den Belegen einzeln aufgeführten Titel.

6 Geschichtswissenschaft und »performative turn«. Ritual, Inszenierung und Performanz vom Mittelalter bis zur Neuzeit, hg. von Jürgen Martschukat und Steffen Patzold, Köln u. a. 2003 (Norm und Struktur, 19). Siehe aber bereits Arthur S. Keller, Oliver James Lissitzyn und Frederick J. Mann: Creation of rights of sovereignty through symbolic acts 1400-1800, New York 1938.

> moderne, vermeintlich sprach- und textbasierte Gesellschaften in hohem Maße in Performances, Aufführungen, Inszenierungen und Ritualen verständigen, sich in derartigen Akten ihrer selbst versichern und ihre Wertordnungen schaffen.[7]

Handlungen generierten »erst durch ihren Vollzug und im Moment ihres Vollzugs Bedeutung« und gerade »das Zusammenspiel von Akteuren und verschiedenen Publika und deren jeweiligen Wahrnehmungen« sei grundlegend für die Bekräftigung oder Veränderung von Bedeutungen.[8] Um es mit den Worten von Niels F. May zu sagen: »Souveränität wird somit zu einer auf sozialer Zuschreibung basierenden Kategorie«.[9] In den neueren, kulturgeschichtlich geprägten Verfassungsgeschichten der Vormoderne wurde hervorgehoben, wie wichtig das tatsächliche politische Handeln für das Verständnis juristischer Ordnungen gewesen ist. Denn Rechtspositionen mussten immer wieder öffentlich und performativ aktualisiert, inszeniert oder symbolisiert werden – im Sinne der »Logik einer Präsenzkultur«.[10] Die kategoriale Trennung zwischen Sein und Sollen verschleiert dieses für die Zeitgenossen verflochtene Verständnis: Rituale, Zeremonien und anderes symbolisches Handeln waren dafür konstitutiv; ein rein normatives, textuell basiertes Verfassungsverständnis greift zu kurz.[11]

Analog dazu soll hier für das Völkerrecht jedenfalls des 19. Jahrhunderts ein solches Verständnis versuchsweise in Ansatz kommen. Auch damit wird versucht, die kategoriale Scheidung von Sein und Sollen im Völkerrecht zu überbrücken. Um den Ansatz von Performativität auch für das Verständnis von Souveränität im Völkerrecht des 19. Jahrhunderts fruchtbar zu machen, argumentiert mein Beitrag in folgenden Schritten. Zunächst wirft er einige Schlaglichter auf Dimensionen des Souveränitätsbegriffs im Völkerrecht zwischen Wiener Kongress und Ausbruch des Ersten Weltkriegs. Er möchte einige Grundannahmen über Souveränität skizzieren, die damals Gemeingut waren (I.). Der Schwerpunkt liegt auf der Wissenschaftsgeschichte des öffentlichen

7 Jürgen Martschukat und Steffen Patzold: Geschichtswissenschaft und »performative turn«. Eine Einführung in Fragestellungen, Konzepte und Literatur, in dies.: Geschichtswissenschaft und »performative turn« (Anm. 6), S. 1-31; hier S. 2.

8 Ebd., S. 1-31; hier S. 30.

9 So Niels F. May: Zwischen fürstlicher Repräsentation und adliger Statuspolitik. Das Kongresszeremoniell bei den westfälischen Friedensverhandlungen, Ostfildern 2016 (Beihefte der Francia, 82), S. 23.

10 Barbara Stollberg-Rilinger: Des Kaisers alte Kleider. Verfassungsgeschichte und Symbolsprache des Alten Reiches, München 2008, S. 299.

11 Ebd., S. 13.

Rechts und hier besonders auf deutschsprachigen Autoren. Gleichwohl ist die Vermutung, dass sich bestimmte Merkmale auch im europäischen Kontext andernorts wiederfinden, andere hingegen nicht oder jedenfalls weniger – etwa wegen der spezifisch nationalen und territorialen, aber auch regionalen Prägungen der Wissenschaft des öffentlichen Rechts[12] und des nur scheinbar internationalen Völkerrechtsdenkens.[13] Zu diesen Grundannahmen gehört nicht nur die überragende Bedeutung des Souveränitätsbegriffs. Souveränität war auch in Deutschland seit dem 17. und 18. Jahrhundert als Zukunfts- und Zielbegriff[14] ein zentrales Rechtsprinzip nicht nur des Staatsrechts, sondern auch des Völkerrechts, und beide Sphären staatlicher Hoheitsrechte, die innere und die äußere,[15] waren miteinander verflochten. Souveränität erweist sich damit als erstklassige Legitimationsressource: Über den Begriff der Souveränität fand Selbstlegitimation statt. Souveränität wurde aufgerufen, um gegenseitig politische Ansprüche zu formulieren oder zurückzuweisen. Dabei half, dass über wichtige Aspekte von Souveränität keine Einigkeit herrschte. Wer war Träger der Souveränität? Solche Fragen waren politisch wie wissenschaftlich hoch umstritten. Nicht von ungefähr lassen sich für das französische Verfassungsrecht des 19. Jahrhunderts andere, infolge der Revolution und insbesondere im Vergleich zu Deutschland stärker naturrechtlich geprägte Denktraditionen bezüglich der Konstruktion/Trägerschaft nationaler Souveränität identifizieren.[16] Auch Schranken und

12 Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Bd. 2: Staatsrechtslehre und Verwaltungswissenschaft, 1800-1914, München 1992, S. 187 ff., 284 ff.

13 Anthea Roberts: Is International Law International?, Oxford 2017.

14 Diethelm Klippel: Art. Staat, Souveränität VI-VIII, in: Geschichtliche Grundbegriffe, hg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Bd. 6, Stuttgart 1990, S. 98-128, hier S. 119. Zur Terminologie und Idee von »Zielbegriff«: Reinhart Koselleck: Einleitung, in: Bd. 1, 4. Aufl., Stuttgart 1992, S. VIII-XXVII, hier: S. XVI.

15 Hans Boldt: Souveränität IX-X, in: Brunner, Conze und Koselleck: Geschichtliche Grundbegriffe (Anm. 14), S. 129-153; hier S. 149-152, zur »äußeren Souveränität«.

16 Olivier Jouanjan: § 2. Frankreich, in: Handbuch des Ius Publicum Europaeum. Bd. 1: Grundlagen und Grundzüge staatlichen Verfassungsrechts, hg. von Armin von Bogdandy u. a., Heidelberg 2007, S. 87-150, hier: S. 90 (Rn. 3). Zeitgenössische Beispiele: Gérard de Rayneval: Institutions du droit de la nature et des gens, Paris 1803, C. III, § 2, S. 21; Jean-Pierre Maffioli: Principes de Droit Naturel appliqués à l'ordre social. A l'usage des jeunes gens destinés aux fonctions publiques, Bd. 2, Paris, 1803, S. 2 ff.; Louis Barnabé Cotelle, Abrégé Du Cours élémentaire du Droit de la Nature et des Gens, Paris 1820, S. 355; Léopold Malepeyre: Précis de la science du droit naturel et du droit des gens. Contenant, après la définition et les principes des Lois naturelles, et la réfutation des systèmes, le Tableau des Lois primitives de

Reichweite der Souveränität blieben Gegenstand intensiver wissenschaftlicher und politischer Debatten. Diese Debatten erzeugten in ihren Aufrufungen und Ausführungen von Souveränität gerade erst als »sprachliche Inszenierungsmuster« Inhalt und Reichweite des Begriffs.[17]

Die Offenheit dieser Debatten lässt sich auf mehrere Faktoren zurückführen, zu denen auch die Rechtsquellenlehre gehörte: Die Konstruktion völkerrechtlicher Souveränität erfolgte im 19. Jahrhundert juristisch in ganz verschiedener Weise. Entgegen einer oft geäußerten Ansicht[18] war die naturrechtliche Tradition auch im Völkerrecht massiv präsent. Sie leitete aus dem Souveränitätsbegriff weitreichende »Grundrechte der Staaten« ab (II.), die im zwischenstaatlichen Verkehr gelten sollten. Ferner fand nicht nur eine Verrechtlichung der Politik, sondern auch eine Politisierung des Rechts statt (III.). Sie ließ Grundbegriffe wie Souveränität noch bedeutungsvoller erscheinen, führte aber auch durch diese Aufladung zu einer Unvorhersehbarkeit der Relevanz des Souveränitätsbegriffs in Konflikten. Deutlich wird dabei nicht nur die Komplexität und der Facettenreichtum des Souveränitätsbegriffs, sondern auch seine Ausfüllungsbedürftigkeit gerade in politischen Konflikten.[19] Denn in Konflikten wird stets auch über die Begründbarkeit von Begriffen gestritten: »Menschen sind rechtfertigende Wesen; sie orientieren sich an Gründen«, wie es Rainer Forst auf den Punkt gebracht hat.[20] Das bedeutet aber auch, dass die diskursive Autorität und Bedeutung von Begriffen wandelbar ist.[21]

Die Zeitgenossen bemühten sich in ihren wissenschaftlichen Analysen konsequent, Souveränität im politisch-historischen Kontext zu begreifen. Entsprechend den tatsächlichen Machtverhältnissen wurde der Souveränitätsbegriff in typisierten Varianten abgestuft und auf konkrete politische Verhältnisse heruntergebrochen (IV.). Diese Kategorisierun-

la nature humaine, appliquées à l'Homme en société, puis aux Nations; précédé d'une Introduction Historique, et suivi d'une Biographie, d'une Bibliographie et d'un Vocabulaire, Paris 1829, S. 177.

17 Begriff nach Veronika Darian: Das Theater der Bildbeschreibung. Sprache, Macht und Bild in Zeiten der Souveränität, München 2011, S. 14.

18 Belege bei Miloš Vec: Sources in the 19th Century European Tradition. The Myth of Positivism, in: Oxford Handbook on the Sources of International Law, hg. von Samantha Besson und Jean d'Aspremont, Oxford 2017, S. 121-145; hier S. 124.

19 Für die Französische Revolution siehe Edward J. Kolla: Sovereignty. International Law and the French Revolution, Cambridge 2017.

20 Rainer Forst: Normativität und Macht. Zur Analyse sozialer Rechtfertigungsordnungen, Berlin 2015, Klappentext.

21 Reinhart Koselleck: Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache, Berlin 2006.

gen entwarfen ein analytisches Gerüst, das theoretisch plausibel erscheinen sollte. In konkreten zwischenstaatlichen Konflikten erwiesen sich gleichwohl die Aporien des Souveränitätsprinzips. Denn Souveränität war keineswegs das einzige Rechtsprinzip, sondern mit ihm konkurrierte – und zwar zunehmend – das Prinzip der internationalen Gemeinschaft. Für eine Entscheidung bei solchen Kollisionen gab es kein Meta-Prinzip (V.). Was Souveränität daher praktisch bedeutete, wie die praktische Reichweite von Souveränitätsrechten bei zwischenstaatlichen Konflikten im 19. Jahrhundert war, ließ sich rechtswissenschaftlich einigermaßen leicht behaupten, aber schwieriger prognostizieren. Es gab zu viele Kontexte, die einzubeziehen waren, und die Völkerrechtslehre selbst betrachtete diese Einbeziehung als legitim. Aspekte der Moral, Religion, politischen Klugheit mussten für die juristische Argumentation und die Konstruktion von Souveränität berücksichtigt werden, Völkerrecht war insofern aus Sicht der zeitgenössischen Völkerrechtswissenschaft immer Völkerrecht im Kontext. Deswegen endet dieser Beitrag damit, dass er anregt, diese zeitgenössisch anerkannten Unsicherheiten und Unvorhersehbarkeiten einzubeziehen, indem er die Manifestationen von Souveränität jenseits von Sprechakten als performatives Element ernst nimmt. Denn wie kein anderer völkerrechtlicher Begriff oszilliert Souveränität in besonderem Maße zwischen »Normativität und Macht«.[22] Daher schlage ich vor, in Ergänzung zu den funktional-instrumentellen Dimensionen auch die performativ-theatralen Aspekte von Souveränität in den Blick zu nehmen. Der Blick richtet sich im Folgenden damit auf das internationale *Theater der Souveränität* im 19. Jahrhundert.

1. Souveränität als Rechtsprinzip des positiven Völkerrechts

Auch im Völkerrecht des 19. Jahrhunderts kann Souveränität als ein Grundbegriff der politisch-sozialen Sprache der internationalen Beziehungen und der Diplomatie begriffen werden. Er ist Zukunfts- und Zielbegriff. Ihm widmet sich eine überreiche wissenschaftliche Publizistik, die Definitionen, Anknüpfungspunkte, Differenzierungen mit großer Gelehrsamkeit und zugleich politischem Gespür entwirft. Georg Jellinek nennt den Begriff der Souveränität »Grund- und Eckstein der juristischen Erkenntniss des Staates sowohl in Beziehung auf sein Territorium und seine Unterthanen als auch in seinen Verhältnissen zu ande-

22 Forst: Normativität (Anm. 20).

ren Mächten«.[23] Eine einheitliche Verwendung und Attribuierung fehlt aber, wie schon den Zeitgenossen bewusst war: »Das Wort *Souverainität* wird […] in verschiedenem Sinne gebraucht. Auch wird die Souverainität bald dem Staat, bald dem regierenden Subjecte, bald beiden zugeschrieben«.[24]

Anknüpfungspunkt des Völkerrechts sind Staaten, die in der Tradition der Romantik begrifflich teilweise nicht nur mit »Nationen«, sondern auch mit »Völkern« gleichgesetzt werden.[25] Johann Ludwig Klüber hielt 1821 fest:

> In dem engern oder völkerrechtlichen Sinn, versteht man unter Souverainetät [sic] bloß die Unabhängigkeit eines Staates von dem Willen anderer Staaten. In diesem Sinne, heißt souverainer Staat derjenige, welcher, wie auch seine innere Verfassung seyn mag, für sich selbst und ohne fremden Einfluß die Staatshoheitsrechte auszuüben berechtigt ist.[26]

In den verschiedenen europäischen Sprachen und Wissenschaftskulturen kann man untereinander abweichende Sprachverwendungen, Konstruktionen und Semantiken identifizieren. Georg Jellinek konstatiert 1882 kritisch:

> So einig man aber auch von allen Seiten über die Bedeutung der Souveränetät [sic] für die Natur des Staates ist, eine so unglaubliche Verwirrung herrscht dennoch in dieser wichtigsten Lehre des öffentlichen Rechts.[27]

Souveränität steht in der Konstruktion des Rechtsgebiets über anderen Begriffen. Man kann sie geradezu als ein (höherrangiges) Rechtsprinzip bezeichnen.[28] In Rechtsprinzipien werden die Meta-Strukturen des Rechts sichtbar. Sie beantworten die Frage, welche Gerechtigkeit herrschen soll. Dieser völkerrechtliche Souveränitätsbegriff, verstanden als

23 Georg Jellinek: Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882, S. 16.

24 Johann Ludwig Klüber: Öffentliches Recht des Teutschen Bundes und der Bundesstaaten. 4. [= letzte] mit des Verfassers hinterlassenen Bemerkungen und Zusätzen vielfältig verbesserte, und bis zur Gegenwart vervollständigte Auflage, Frankfurt a. M. 1840, § 238, 176, S. 326, Anm. b [Hervorhebung im Original].

25 Johann Ludwig Klüber: Europäisches Völkerrecht, Stuttgart 1821, § 1, S. 1.

26 Ebd., § 21, S. 45.

27 Jellinek: Die Lehre von den Staatenverbindungen (Anm. 23), S. 17.

28 August von Bulmerincq: Völkerrecht oder internationales Recht, in: Handbuch des Öffentlichen Rechts, Band 1: Allgemeiner Teil, Zweiter Halbband, hg. von Heinrich Marquardsen, Tübingen 1884, S. 177-384; hier S. 179, spricht vom »Souveränetätsprinzip«.

prinzipielle rechtliche Autonomie eines Staates gegenüber anderen Staaten, ist mehrfach auf den innerstaatlichen Souveränitätsbegriff bezogen, der als höchste Autorität im Staat verstanden wird:

1. Die ihn definierenden Juristen sind vielfach nicht nur völkerrechtliche, sondern auch eminente staatsrechtliche Autoren (Georg Friedrich von Martens, Johann Ludwig Klüber, Carl Baron Kaltenborn von Stachau, Georg Jellinek etc.).

2. »Souveränität« wird gedacht als ein einheitlicher Begriff mit verschiedenen Ausprägungen und Ausflüssen (zum Beispiel auswärtigen Hoheitsrechten wie insbesondere der Diplomatie):[29]
   »Staats- und völkerrechtliche Souveränetät sind somit nicht zwei getrennte Souveränetäten, sondern eine und dieselbe; die Versuche, die Souveränetät nach ihrer Richtung zu theilen, sind als misslungen zu betrachten.«[30]

3. Innere und äußere Sphäre des Staates mögen als verschiedene Sphären von Einzelrechten und Wirksamkeit gedacht werden, sind aber in vielfacher Weise miteinander verknüpft und gehen Wechselwirkungen ein.

Weil Souveränität anderen Rechtsbegriffen und Rechtsverhältnissen vorgeht, wird ihr als Zielbegriff traditionell besonders viel Aufmerksamkeit gewidmet; zugleich ist er Objekt von intensiven politischen und juristischen Auseinandersetzungen. Das gilt für das 19. Jahrhundert in besonderem Maße, gilt dieses doch im Rückblick als »Goldenes Zeitalter des Staates«[31] – und damit auch der Souveränität. Dabei stehen vielfach ebenso Betonungen wie Beschränkungen von juristischer Souveränität und politischer Handlungsmacht im Raum. Ihr praktischer Wert in politischem Streit bis hin zu militärischen Konflikten ist oft ungewiss, auch weil Souveränitätsrechte eine erstrangige Legitimationsressource darstellen. Normativität und Faktizität treten in Wechselwirkungen zueinander. Ein Beispiel hierfür ist die über das ganze Jahrhundert hinweg diskutierte, aber nie abschließend geklärte Frage des Interventionsrechts.[32] Auch der Umfang des Rechts zum Krieg wurde zwischen Wie-

29 Franz von Liszt: Das Völkerrecht, 1. Aufl. Berlin 1898, § 6, S. 27-34.

30 Jellinek: Die Lehre von den Staatenverbindungen (Anm. 23), S. 23.

31 Jürgen Osterhammel: Die Verwandlung der Welt. Eine Geschichte des 19. Jahrhunderts, München 2009, S. 820.

32 Giuseppe Carnazza Amari: Nouvel exposé du principe de non-intervention, in: Revue de droit international et de législation comparée 5, 1873, S. 352-389 und S. 531-565; hier S. 352.

ner Ordnung und Hochimperialismus immer als Frage der Souveränität gedeutet.[33]

Der Denkrahmen völkerrechtlicher Souveränität verschob sich im Lauf der Zeit. Anfangs war es noch das sogenannte »europäische Völkerrecht«, wie bereits die vielfache Titelwahl der Lehrbücher zeigt.[34] Später wandelte sich das Selbstverständnis zu einem allgemeinen »Recht der Kulturstaaten«, einem »Weltrecht«.[35] Ihm blieben eurozentrische Züge und ein eurozentrisches Selbstverständnis eingeschrieben.[36] Ausgangspunkt war das Selbstbild europäischer Staatlichkeit, durch gemeinsame Geschichte, Religion, Moral und Konflikterfahrungen positiv geprägt und verbunden zu sein, was eine Abgrenzung gegenüber anderen Erdteilen beinhaltete. Bei Franz von Holtzendorff etwa findet sich 1885 ein Abschnitt über »Die ethnographische Grundlage des Völkerrechts«.[37]

Als Konsequenz bildete sich nicht nur ein zum Ende des 19. Jahrhunderts deutlich sichtbarer Fortschrittsglaube heraus, sondern auch eine anhaltend diskriminierende Wahrnehmung außereuropäischer politischer Gebilde als halbzivilisierter oder unzivilisierter Staaten oder gar als »Barbaren«.[38] Der Umgang mit ihnen schien vorgeblich durch das Völkerrecht und seinen Souveränitätsbegriff bestimmt, war aber stark von politischen Zweckmäßigkeitserwägungen gesteuert und rassistisch grundiert. Diesen nicht-europäischen politischen Einheiten wurden Souveränitätsrechte und Völkerrechtsfähigkeit nur eingeschränkt zuerkannt oder vollständig verweigert – teils mit verheerenden Konsequenzen. Normativer Fortschritt und Entrechtlichung gingen zuweilen Hand in Hand: Schloss

33 Hendrik P. Simon: Der Mythos vom »freien Recht zum Krieg«. Zu einer Genealogie der modernen Kriegslegitimation (Diss.), Frankfurt a. M. 2022.

34 Gabinus de Wal: Inleiding tot de Wetenschap van het Europesche Volkenregt. Een nagelaten Werk van Gabinus de Wal; uitgegeven door Cornelius Star Numan, Groningen 1835. Einer der letzten Titel dieser literarischen Tradition nimmt auch explizit noch Amerika in den Buchtitel: Paul Louis Ernest Pradier-Fodéré: Traité de Droit International Public Européen & Américain suivant les progrès de la science et la pratique contemporaines, 8 Bde., Paris 1885-1906.

35 Bulmerincq: Völkerrecht oder internationales Recht (Anm. 28), S. 177-384; hier S. 186 f.; Franz von Holtzendorff: Grundbegriffe, Wesen und Verhältnißbestimmungen des Völkerrechts, in: Handbuch des Völkerrechts. Auf Grundlage Europäischer Staatspraxis, Bd. 1: Einleitung in das Völkerrecht, hg. von ders., Berlin 1885, S. 1-76, § 3; hier S. 13: »das *gemeine Weltrecht der Culturstaaten*« [Hervorhebung im Original].

36 Anthony Anghie: Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law, Cambridge 2005.

37 Holtzendorff: Grundbegriffe, Wesen und Verhältnißbestimmungen (Anm. 35), S. 11-13.

38 Oliver Eberl: Naturzustand und Barbarei. Begründung und Kritik staatlicher Ordnung im Zeichen des Kolonialismus, Hamburg 2021.

einerseits die britische Regierung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts bald 100 Abkommen mit afrikanischen »Native Chiefs«[39] und setzte die Royal Navy im 19. Jahrhundert den Abolitionismus zunächst an der westafrikanischen Küste, später auch im gesamten atlantischen Raum durch,[40] so sprachen die Captains in ihren lokalen Interaktionen nicht-europäischen Bevölkerungen die Souveränität ab.[41] Umgekehrt nahmen Machtstaaten besonders umfangreiche Souveränitätsrechte für sich in Anspruch und wollten sich durch völkerrechtliche Bindungen möglichst wenig in ihrer Handlungsmacht beschränken lassen. Insbesondere im Deutschen Kaiserreich unter Wilhelm II. wurde die außenpolitische Souveränität entsprechend uminterpretiert: Sie sollte nun primär als Ausdruck möglichst absoluter staatlicher Handlungsfreiheit verstanden werden.[42] Das Völkerrecht, ja sogar bestehende Verträge wurden stärker und expliziter als zuvor an die »Macht- und Interessenlage« rückgebunden.[43] Andere Staaten und kritische Juristen, die stärker an eine Bezähmung der Politik und insbesondere des Krieges durch das Völkerrecht glaubten (Stichwort: Rechtspazifismus in der Kantischen Tradition), widersprachen diesem Souveränitätsbegriff allerdings entschieden – und entlarvten ihn als das, was er war: ein »Prinzip der internationalen Anarchie«.[44]

39 Fabian Klose: »In the Cause of Humanity«. Eine Geschichte der humanitären Intervention im langen 19. Jahrhundert, Göttingen 2019, S. 213.

40 Ebd., S. 225.

41 Lauren Benton: Protection Emergencies. Justifying Measures Short of War in the British Empire, in: The Justification of War and International Order. From Past to Present, hg. von Lothar Brock und Hendrik Simon, Oxford 2021, S. 167-182, hier: S. 180.

42 Eine spezifisch wilhelminische Haltung, die unter Berufung auf militärische Notwendigkeit und staatliche Souveränität kritisch gegenüber dem Völkerrecht eingestellt ist, betont insbesondere Isabel V. Hull: A Scrap of Paper. Breaking and Making International Law during the Great War, Ithaca 2014, S. 239.

43 Erich Kaufmann: Das Wesen des Völkerrechts und die clausula rebus sic stantibus. Rechtsphilosophische Studie zum Rechts-, Staats- und Vertragsbegriffe, Tübingen 1911, S. 204. Zu ihm Frank Degenhardt: Zwischen Machtstaat und Völkerbund. Erich Kaufmann (1880-1972), Baden-Baden 2008.

44 Kritisch Leonard Nelson: Die Rechtswissenschaft ohne Recht. Kritische Betrachtungen über die Grundlagen des Staats- und Völkerrechts, insbesondere über die Lehre von der Souveränität, Leipzig 1917; vertiefend dazu Simon: Der Mythos vom »freien Recht zum Krieg« (Anm. 33), S. 527.

2. Unbestimmtheit als Stärke: Naturrechtliche Prägungen der völkerrechtlichen Souveränität im »positivistischen« Zeitalter

Erstaunlicherweise bleiben wesentliche Aspekte des völkerrechtlichen Souveränitätsbegriffs im 19. Jahrhundert naturrechtlich konstruiert. Dies widerspricht der vielfach zu lesenden Einschätzung, das 19. Jahrhundert habe im Völkerrecht eine Wendung hin zum »Positivismus« vollzogen[45] – also eine ausschließliche Geltung seiner Normen auf positiv-rechtlichen Grundlagen wie Verträgen, Gewohnheitsrecht etc. unter Ausschluss überpositiven Rechts. Tatsächlich war es eine Standardformel, dass das natürliche Völkerrecht die Lücken des positiven Rechts zu schließen habe, »wo weder Staatsverträge und Herkommen, noch Analogie eine ausreichende Bestimmung geben«.[46] Aber auch darüber hinaus waren Aspekte subkutaner Geltung im 19. Jahrhundert massiv präsent.

Ausprägungen solchen Naturrechts findet man insbesondere, wenn man die praktisch-juristischen Konsequenzen von Souveränität im Völkerrecht nachvollzieht. So wird Souveränität etwa in Völkerrechtslehrbüchern wiederholt in die sogenannten »Grundrechte der Staaten« ausgemünzt. Beim wichtigsten deutschen Völkerrechtsautor der Jahrhundertmitte, August Wilhelm Heffter, wird die Gleichsetzung »Das Völkerrecht oder die Grundrechte der Nationen in Friedenszeiten«[47] sogar in eine Kapitelüberschrift genommen.

Souveränität beinhaltet dann etwa bei Johann Ludwig Klüber (frz. 1819, dt. 1821) die folgenden Rechte:[48]

Droit de conservation de soi-même/Recht der Selbsterhaltung

Droit d'indépendance/Recht der Unabhängigkeit

Droit d'égalité/Recht der Gleichheit

45 Miloš Vec: Sources in the 19th Century European Tradition. The Myth of Positivism, in: Oxford Handbook on the Sources of International Law, hg. von Samantha Besson und Jean d'Aspremont, Oxford 2017, S. 121-145; hier S. 124.

46 Alexander Miruss: Das Europäische Gesandschaftsrecht. Nebst einem Anhange von dem Gesandschaftsrechte des Deutschen Bundes, einer Bücherkunde des Gesandschaftsrechts und erläuternden Beilagen, 1. Abteilung, Leipzig 1847, § 68, S. 68 f.

47 August Wilhelm Heffter: Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart, 7. Aufl. bearbeitet von F. Heinrich Geffcken, Berlin 1882, Erstes Buch, §§ 14-104, S. 40-224.

48 Klüber: Europäisches Völkerrecht (Anm. 25), Zweiter Theil, Erster Titel, §§ 36-122, S. 75-195: Unbedingte Rechte der europäischen Staaten unter sich.

Bei August von Bulmerincq lauten die Grundrechte der Staaten 1884 ähnlich mit leicht anderen Akzentsetzungen:[49]

das Recht auf Existenz und deren Erhaltung

das Recht auf Unabhängigkeit oder Souveränität

das Recht auf Gleichheit

das Recht auf gegenseitige Achtung

das Recht auf internationalen Verkehr

Frantz Despagnet (mit Charles de Boeck) zählt 1910 als »les droits absolut des Etats« auf:[50]

la souveraineté interne et externe

l'égalité

le droit de conservation ou de défense

de commerce mutuel

de respect mutuel de leur personnalité

de représentation

Henri Bonfils (mit Paul Fauchille) listet 1914 als »Droits fondamentaux des états dans leurs rapports mutuels«:[51]

Droit de conservation

Droit de la liberté

Droit d'égalité

Droit au Respect

Droit de libre commerce

Diese sogenannten Grundrechte der Staaten sind ein (beschwiegenes oder geleugnetes) Erbe des Natur- und Völkerrechts der Vormoderne.[52] Sie entstammen einer bestimmten Denktradition des 17. und 18. Jahr-

49 Bulmerincq: Völkerrecht oder internationales Recht (Anm. 28), S. 177-384; hier S. 202.

50 Frantz Despagnet: Cours de Droit international public, 4. Aufl., Paris 1910, § 166, S. 216.

51 Henry Bonfils: Manuel de droit international public (Droit des gens). Destiné aux étudiants des Facultés de Droit et aux aspirants aux fonctions diplomatiques et consulaires, 7. Aufl., revue et mise au courant [...] par Paul Fauchille, Paris 1914, S. 150-182.

52 Miloš Vec: Grundrechte der Staaten. Die Tradierung des Natur- und Völkerrechts der Aufklärung, in: Rechtsgeschichte. Zeitschrift des Max-Planck-Instituts für europäische Rechtsgeschichte 18, 2011, S. 66-94.

hunderts, in der eine Parallele zwischen dem Individuum als Rechtsträger und dem Staat gezogen wird. Dem Staat werden per Analogieschluss und vorbehaltlich der Grenzen der Analogie ebenfalls naturrechtlich konstruierte Grundrechte zuerkannt. Für die Einzelrechte von Staaten haben diese natürlichen Rechte konstitutive Bedeutung. Auch diese aus der Souveränität fließenden Einzelrechte sind als Prinzipien lesbar. Ihre Attraktivität ergab sich für die Zeitgenossen gerade aus der besonderen Flexibilität, man könnte auch sagen: Vagheit/Schwammigkeit. So waren der Souveränitätsbegriff als solcher und seine elementaren Bausteine gekennzeichnet von Diffusität.

Diese Unbestimmtheit war eine Stärke. Sie war in ihrem hohen Abstraktionsniveau schmiegsam gegenüber wechselnden Verhältnissen und interpretationsoffen. Noch bei dem wichtigsten Völkerrechtsautor des späten Kaiserreichs, Franz von Liszt, findet sich eine entsprechende Auflistung, die völkerrechtliche Grundrechte mit äußerer Selbstständigkeit bzw. dem Begriff »Souveränität« schlicht gleichsetzt.[53] Das Naturrecht erscheint hier multifunktional: Es dient der eigenen Herrschaftsbegründung oder -ausweitung, kann aber auch gegen andere Akteure zurückweisend und herrschaftsbegrenzend gewendet werden. Gerade in der rechtswissenschaftlichen Ausfüllung durch die zeitgenössischen Juristen gewann »Souveränität« erst konkrete Konturen. Georg Jellinek notiert 1882:

> […] vielleicht nirgends in den Untersuchungen über die juristischen Grundbegriffe tritt so oft die Declamation anstelle der Declaration, die verschwommene unklare Phrase an Stelle des scharf abgegrenzten aufrichtigen Begriffes.[54]

Obwohl Jellinek sich hier eindeutig auf die Seite scharf abgegrenzter Begriffe stellt und die Deklamation attackiert, ist seine kritische Beobachtung der zeitgenössischen Völkerrechtswissenschaft umso interessanter. In ihr erscheint explizit das rhetorische Element »Deklamation« als Wesensmerkmal des juristischen Diskurses. Man könnte auch anders sagen: Erst in Sprechakten vollzieht sich die Konkretisierung, die inhaltliche Bestimmung dieses wichtigsten Begriffes des Völkerrechts und der Diplomatie.

53 Franz von Liszt: Das Völkerrecht, 1. Aufl. Berlin 1898, § 7, S. 34-40.
54 Jellinek: Die Lehre von den Staatenverbindungen (Anm. 23), S. 17.

3. Politisierung und Entpolitisierung der Souveränitätsbegriffe im Völkerrecht

Das Verhältnis von Recht und Politik im Feld der Souveränität ist nicht nur delikat, sondern äußerst kompliziert. Man kann die Bemühungen der Völkerrechtswissenschaft vielfach als aufrichtiges Bestreben um eine Entpolitisierung des Völkerrechts begreifen: Die wissenschaftliche Darstellung soll hervorgehen aus »sorgfältiger und unparteiischer Betrachtung«.[55] Völkerrecht soll als normative Ordnung einerseits prinzipiell getrennt sein von Moralität, Schicklichkeit, Klugheit, bloßen Gebräuchen ohne moralische Notwendigkeit, Völkermoral, Convenienz, Staatsklugheit, Völkergebrauch – und andererseits mit diesen nicht-rechtlichen Normen interpretatorisch verwoben bleiben, so etwa bei Klüber.[56] Verrechtlichung der internationalen Beziehungen und Verwissenschaftlichung der Lehre sind starke Trends, die aber nicht ohne Gegenbewegungen und Anpassungen bleiben.

Denn zugleich findet Völkerrechtswissenschaft in politisch-historischen Kontexten statt, die sich je nach betroffenem Staat stark voneinander unterscheiden können. Sie politisieren die juristischen Konstruktionen von Souveränität unabhängig davon, ob dies intendiert ist. In vielen Fällen sind die Autoren wichtiger Lehrbücher selbst Berater von Außenministerien, Gutachter und aktive Diplomaten. Sie schlüpfen damit – häufig gleichzeitig – in verschiedene Rollen und treten auf unterschiedlichen diskursiven Bühnen mit multiplen Zwecken auf. Das führt nicht selten zu Rollenkonflikten, manchmal auch zu Gewissenskonflikten. Andere Autoren sind politische Flüchtlinge und arbeiten fern ihrer Heimat im Exil.[57]

4. Umstände beachten: Mannigfaltige Kontexte von Souveränität als juristische und politische Herausforderungen

Als Subjekt der Souveränitätsrechte wurden zunehmend exklusiv die Staaten gesehen, nicht mehr regierende Familien (Dynastien),[58] aber

55 Klüber: Europäisches Völkerrecht (Anm. 25), Vorrede, S. 7.

56 Ebd., § 2, S. 18.

57 Jean-Louis Halpérin: Les circulations transnationales en matière d'enseignement du droit. Une perspective globale, in: Les Professeurs allemands en Belgique. Circulation des savoirs juridiques et enseignement du droit (1817-1914), hg. von Raphaël Cahen, Jérôme de Brouwer, Frederik Dhondt und Maxime Jottrand, Brüssel 2022, S. 19-37; hier S. 30 ff.

58 Bulmerincq: Völkerrecht oder internationales Recht (Anm. 28), S. 177-384; hier S. 193.

auch nicht der einzelne Mensch – selbst wenn das für beide in der Jahrhundertmitte noch vereinzelt beansprucht wurde.[59]

Die tatsächliche Verschiedenheit von europäischen und nicht-europäischen Staaten komplizierte die Verhältnisse zusätzlich, was den Staatswissenschaften, der Politik, dem Völkerrecht und der Diplomatie nur allzu bewusst war. Unterschieden wurden die europäischen Staaten nicht nur – und zwar durchgehend – nach dem Kriterium »souveräne«, »halbsouveräne« oder »nicht-souveräne« Staaten. Besonderes Augenmerk galt bei der Diskussion der Souveränität zusammengesetzter Staaten, Staaten unter einer gemeinsamen Staatsgewalt und Staatenbünden.[60] Gerade der Imperialismus und seine Herrschaftsformen führten zu neuen Varianten in der Staatenpraxis[61] und beflügelten auch im Staats- und Völkerrecht die Diskussion.[62]

Hinzu kamen Kontexte, die es zu berücksichtigen galt:[63] verschiedene geographische Lage der Staaten; ihre politischen Interessen; der Unterschied zwischen Kleinstaaten und Großmächten; Differenzen in ihrer politischen Wichtigkeit bzw. Macht; verschiedene Regierungsformen; hergebrachte Rechte (z. B. *honores regii,* Rang), die mit natürlichen Rechten in einem Spannungsverhältnis stehen konnten.[64] Alle Aussagen über Rechte oszillierten damit zwischen einem hohen, generellen Abstraktionsgrad, wie ihn auch die frühneuzeitliche Souveränitätslehre gepflegt hatte, und einem historisch unterfütterten Bewusstsein für konkrete praktische Umstände, welche die Durchsetzung dieser Rechte stark beeinflussen konnten. Gerade die Staatenkunde Göttingischer Prägung

59 August Wilhelm Heffter: Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart, 1. Aufl., Berlin 1844, § 12, S. 26: »Die Subjecte, auf welche sich das Völkerrecht überhaupt bezieht, sind: I. der Mensch an sich; II. Die einzelnen, im gemeinsamen Rechtssystem begriffenen Staaten; III. die Souveräne derselben und ihre Familien; IV. die einzelnen Staatsangehörigen als solche, anderen Staaten gegenüber.« – Nicht in späteren Auflagen.

60 Heffter: Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart (Anm. 47), S. 45 f.

61 Wolfgang Eigner: Protektion und Souveränität. Die Entwicklung imperialer Herrschaftsformen im 19. Jahrhundert, Berlin 2018.

62 Paul Heilborn: Das völkerrechtliche Protektorat, Berlin 1891; Frantz Despagnet, Essai sur les protectorates. Étude de droit international, Paris 1896; François Gairal: Le Protectorat International. La Protection-Sauvegarde. Le Protectorat de Droit des Gens. Le Protectorat Colonial, Paris [1896]; Luigi Nuzzo: Origini di una Scienza. Diritto internazionale e colonialismo nel XIX secolo, Frankfurt a. M. 2012.

63 Klüber, Europäisches Völkerrecht (Anm. 25), § 32, S. 67 f.: »Insonderheit gewisse Classificationen der Staaten«; Friedrich Saalfeld: Handbuch des positiven Völkerrechts, Tübingen 1833, § 12, S. 25-27: »Verschiedene Eintheilungen der Staaten«.

64 George Fréderic de Martens: Précis du droit des gens moderne de l'Europe fondé sur les traités et l'usage. Pour servir d'introduction à un cours politique et diplomatique, Gottingue 1801, § 16, S. 37: »Differens genres d'états«.

hatte ein besonderes Augenmerk hierauf und verdeutlichte, dass mannigfaltige Kontexte für die juristische Konstruktion nicht nur der nationalen Verfassungen, sondern auch der internationalen Beziehungen konstitutiv waren.[65] So fand die juristische Fiktion, dass Zwerge und Riesen unter den Staaten im Völkerrecht gleich zu behandeln seien, Einschränkungen. Vattel hatte 1758 ebenso klar wie anschaulich formuliert [Titel der Marginalie: »The equality of nations«]: »A dwarf is as much a man as a giant; a small republic is as much a sovereign state as the most powerful kingdom«.[66] Das war ein schöner, viel zitierter Satz,[67] aber die politische Staatenpraxis war komplexer und der Theorie der internationalen Beziehungen kam die Aufgabe zu, Lehrgebäude zu entwerfen, die die tatsächlichen Umstände berücksichtigten und nicht rein idealistisch von ihnen absahen. Die Lehre des Völkerrechts stützte sich dabei nicht nur auf deutsche gelehrte Gründlichkeit, sondern gewann auch aus Beobachtung und Analyse dichter und kleinräumiger Machtverhältnisse gespeiste Praxisbezogenheit.[68] Ihre Einsichten und die Methode waren trotz ihrer spezifischen Herkunft verallgemeinerbar und drückten dem internationalen Fach Völkerrechtswissenschaft einen nationalen Stempel auf, der seine Herkunft aus den Verhältnissen des Alten Reichs und der deutschen Rechtswissenschaft nicht verleugnen konnte, sodass man noch heute in historischer Perspektive festhalten kann: »International law is a specifically German discipline«.[69]

Ob Souveränität zur Selbstlegitimation aufgerufen wurde oder politische Ansprüche anderer zurückgewiesen wurden – in allen (internationalen) Staatenkonflikten wurde deutlich, dass Souveränität eine bevorzugte Legitimationsressource für politisches Handeln darstellte. Sie lieferte

65 Notker Hammerstein: Jus und Historie. Ein Beitrag zur Geschichte des historischen Denkens an deutschen Universitäten im späten 17. und 18. Jahrhundert, Göttingen 1972; André de Melo Araújo: Weltgeschichte in Göttingen. Eine Studie über das spätaufklärerische universalhistorische Denken, 1756-1815, Bielefeld 2012.

66 Emer de Vattel: The Law of Nations; or, principles of the law of nature: applied to the conduct and affairs of nations and sovereigns. A work tending to display the true interest of powers. Translated from the French, Dublin 1792, Preliminaries. Idea and general Principles of the Law of Nations, § 18, S. 9.

67 Siehe etwa Johann Caspar Bluntschli: Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten als Rechtsbuch dargestellt, Nördlingen 1868, Einleitung, S. 9.

68 Harm Klueting: Die Lehre von der Macht der Staaten. Das außenpolitische Machtproblem in der »politischen Wissenschaft« und in der praktischen Politik im 18. Jahrhundert, Berlin 1984 (Historische Forschungen 29); Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Bd. 1: Reichspublizistik und Policeywissenschaft, 1600-1800, München 1988, S. 279.

69 Martti Koskenniemi: To the Uttermost Parts of the Earth. Legal Imagination and International Power 1300-1870, Cambridge 2021, S. 800.

politischem Handeln ihre prinzipiell immer erforderlichen Gründe. Zugleich wurde der Begriff der Souveränität selbst in diesen diskursiven Aufrufungen und politischen Konflikten mit Inhalten verknüpft und neu interpretiert. Oder, um es mit Dieter Grimm zu sagen: »Rechtsbegriffe vollenden sich im Anwendungsfall«.[70]

5. Keine Meta-Norm als Kollisionsregel für völkerrechtliche Konflikte

Mit der zunehmenden Internationalisierung/Globalisierung der Welt vor 1914 bekam die juristische Debatte neue Impulse. Institutionen funktionaler Weltverflechtung, so die Internationalen Verwaltungsunionen, und multilaterale Verträge zu verschiedensten Gegenständen verdeutlichten den gestiegenen Grad an zwischenstaatlicher Kooperation. Zu ihr trug auch das Völkerrecht eminent bei. Das Spannungsverhältnis zu staatlicher Souveränität blieb akut. Man könnte sogar sagen, dass es sich verschärfte. Eine Reihe von Völkerrechts-Autoren schlug ein neues Prinzip der »internationalen Gemeinschaft«[71] anstelle von Souveränität oder dem Nationalitätsprinzip[72] vor. Bei Karl Baron Kaltenborn von Stachau heißt es 1847: »Die internationale Gemeinexistenz ist das erste Princip des Völkerrechts [...]«.[73] Dieses Prinzip des Völkerrechts speiste sich aus älteren, aufklärerischen Ideen (*civitas maxima*).

Dieses Prinzip fand teilweise lebhafte Zustimmung, löste aber weder in Theorie noch Praxis die vor 1914 zunehmenden internationalen Konflikte. Denn staatliche Souveränität sollte keineswegs abgeschafft werden. Bei Kollisionen zwischen den Prinzipien der Souveränität und der internationalen Gemeinschaft gab es keine Kollisionsnorm, die diese Kollisionen hätte entscheiden können. Erst recht kompliziert wurde es,

70 Mündlicher Diskussionsbeitrag auf der Pariser Souveränität-Tagung am DHIP von Dieter Grimm, 8. April 2022.

71 Robert von Mohl: Die Pflege der internationalen Gemeinschaft als Aufgabe des Völkerrechts, in: ders.: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Bd. 1: Staatsrecht und Völkerrecht, Tübingen 1860, S. 579-635; Witold Załęski, Zur Geschichte und Lehre der internationalen Gemeinschaft. Eine zur Erlangung der Würde eines Magisters der diplomatischen Wissenschaften mit Genehmigung einer hochverordneten Juristen-Facultät der Kaiserlichen Universität zu Dorpat verfasste Abhandlung, Dorpat 1866.

72 Luigi Nuzzo: Das Nationalitätsprinzip. Der italienische Weg zum Völkerrecht, in: Les conflits entre peuples. De la résolution libre à la résolution imposée, hg. von Serge Dauchy und Miloš Vec, Baden-Baden 2011 (Studien zur Geschichte des Völkerrechts, 24), S. 93-122.

73 Carl Baron von Kaltenborn von Stachau: Kritik des Völkerrechts. Nach dem jetzigen Standpunkte der Wissenschaft, Leipzig 1847, S. 266.

wenn man Ideen wie das politische Gleichgewicht der Mächte als völkerrechtlich relevant mit in die Waagschale warf.[74] Das taten einige Autoren,[75] andere hingegen widersprachen.[76] Auch das Verhältnis des Völkerrechts zu Moral, Religion, politischer Klugheit war keineswegs nur von Anliegen der Trennung der juristischen von der nicht-juristischen Sphäre und dem Wunsch nach Reinheit des Völkerrechts bestimmt.[77] Im Gegenteil konnte man den Wunsch nach stärkerer Rückbindung des Rechts an andere normative Sphären (z. B. Ethisierung) erkennen.[78] Ein zuletzt besonders intensiv erforschtes Beispiel ist die Transformation des Völkerrechts des 19. Jahrhunderts unter dem Vorzeichen der »Humanität«, die einerseits dazu beitrug, Individualrechte auch auf internationaler Ebene durchzusetzen und die Sklaverei zu bekämpfen, andererseits auch zu imperialen Zwecken der Bekämpfer gebraucht wurde.[79] Gegenüber welchen Akteuren innerhalb und außerhalb Europas »Humanität« mobilisiert wurde, um in deren innere Staatsverhältnisse zu intervenieren – eigentlich eine Prinzipienverletzung –, lag nicht im Begriff selbst verankert. Auch das trug dazu bei, die Konflikte um Souveränitätsrechte besonders komplex erscheinen zu lassen – erst recht in globalem Rahmen.

74 Zu den Veränderungen im 18. und im 19. Jahrhundert: Frederik Dhondt: Balance of Power and Norm Hierarchy. Franco-British Diplomacy after the Peace of Utrecht, Boston und Leiden 2015 (Legal History Library, Band 17/7); Niels F. May: Transformationen einer Begründungsmetapher. Gleichgewicht im 18. Jahrhundert, in: Frieden übersetzen in der Vormoderne. Translationsleitungen in Diplomatie, Medien und Wissenschaft, hg. von Heinz Duchhardt und Martin Espenhorst, Göttingen 2012 (Veröffentlichungen des Instituts für Europäische Geschichte Mainz, Beiheft 92), S. 89-111; Miloš Vec: De-Juridifying »Balance of Power« – a Principle in 19th Century International Legal Doctrine (December 5, 2011). European Society of International Law, ESIL, Conference Paper Series. Available at SSRN: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm? abstract_id=1968667 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

75 Friedrich Saalfeld: Handbuch des positiven Völkerrechts, Tübingen 1833, § 8, S. 18.

76 Klüber: Europäisches Völkerrecht (Anm. 25), § 6, S. 23; § 42, S. 81; Kaltenborn von Stachau: Kritik des Völkerrechts (Anm. 73), S. 188.

77 Kaltenborn von Stachau: Kritik des Völkerrechts (Anm. 73), S. 228.

78 Kristina Lovrić-Pernak: Morale internationale und humanité im Völkerrecht des späten 19. Jahrhunderts. Bedeutung und Funktion in Staatenpraxis und Wissenschaft, Baden-Baden 2013 (Studien zur Geschichte des Völkerrechts, 30); Raphael Schäfer: Humanität als Vehikel – Der Diskurs um die Kodifikation des Kriegsrechts im Gleichgewichtssystem des europäischen Völkerrechts in den formgebenden Jahren von 1815-1874 (Diss. Heidelberg 2022).

79 Klose: »In the Cause of Humanity« (Anm. 39).

6. Performative und theatrale Elemente der Souveränität?

Der praktisch-politische Wert von Souveränität stand damit kaum je a priori fest, Gewissheiten und Geltungsansprüche wurden regelmäßig erschüttert. So lässt sich auch ex post konstatieren, dass Zuschreibungen von Souveränität an konkrete historische Akteure trügerisch sind: »We know sovereignty when we see it – at least we think we do«.[80]

Souveränität musste sich im diplomatischen Verkehr immer wieder erst beweisen, Staaten mussten ihren Status und Rang behaupten. Vorstellungen über Inhalt, Reichweite und Grenzen von völkerrechtlicher Souveränität wurden zwar durch rhetorische Strategien aufgerufen und erzeugt. Aber ihren tatsächlichen Wert erhielt dergestalt behauptete Souveränität erst in zwischenstaatlichen Interaktionen und auch Konflikten. Dabei musste dem Element praktischen Handelns, welches Souveränitätsrechte in Anspruch nahm, die Anerkennung der Rechtsgemeinschaft verliehen werden, dass dies normativ-legales Handeln war. Auch rituelle Inszenierungen von Souveränität hatten hierbei ihren Platz, insofern bestimmten Ritualen und Zeremonien wie etwa dem Flaggenhissen a priori rechtliche Anerkennung zuerkannt wurde.[81]

Das führt zur abschließenden Überlegung, ob man nicht auch für das 19. Jahrhundert und für den dortigen Souveränitätsbegriff von performativen und theatralen Elementen sprechen sollte. Nicht nur in der europäischen Vormoderne mussten in der politischen und wissenschaftlichen Praxis normative Erwartungen stabilisiert und kollektive Werte vergegenwärtigt werden (um Formulierungen von Barbara Stollberg-Rilinger aufzugreifen). Die soziale Realität wurde

> von den Akteuren laufend aufs Neue geschaffen und mit Sinn versehen, und zwar ganz wesentlich durch performative Akte symbolischer Kommunikation, die selbst mit bewirken, was sie sprachlich bezeichnen oder symbolisch darstellen.[82]

Souveränität war damit ein umstrittenes Kommunikationsphänomen, das auf unterschiedlichen Bühnen jeweils neu inszeniert, erprobt und aufgeführt wurde. Außenpolitik und Diplomatie konnten sich auf kei-

80 Lauren Benton: A Search for Sovereignty. Law and Geography in European Empires, 1400-1900, Cambridge 2010, S. 279.

81 Ebd., S. 31, S. 56.

82 Barbara Stollberg-Rilinger und Tim Neu: Einleitung, in: Alles nur symbolisch? Erträge und Grenzen der Erforschung symbolischer Kommunikation, hg. von Barbara Stollberg-Rilinger, Christina Brauner und Tim Neu, Köln, Weimar und Wien 2013, S. 11-31; hier S. 15.

nen rational-abstrakt feststehenden Gehalt von Souveränität verlassen, sondern mussten Inhalt und Reichweite jeweils im Kontakt mit anderen politischen Akteuren festlegen. Dabei spielten symbolische, rituelle und zeremonielle Akte der Diplomatie eine besondere, aber nicht die alleinige Rolle, ohne dass sie von ihren sogenannten »eigentlichen« Inhalten zu trennen gewesen wären.[83] Vielmehr fanden in der gesamten Außenpolitik Bedeutungszuschreibungen statt, die von so vielen Faktoren bestimmt wurden, dass sie eben nicht im Voraus determinierbar waren. Die Zeremonien und Rituale – Herrscherbegegnungen,[84] Entsendung von Botschaftern,[85] Gesandtenempfänge[86] etc. – schufen Bedeutungen der Souveränität, wobei sie in ihrer Aufführung und Vermittlungsleistung abhängig waren von der Mitwirkung der verschiedenen Adressaten und Publika.[87] Dieses Publikum interpretierte den Vollzug politischen Handelns und konnte der sozialen Realität rechtliche Anerkennung zubilligen oder absprechen. So verloren abgedankte Regenten beispielsweise eigentlich ihr Recht, sich aktiv der Gesandtschaften zu bedienen. Diese Regel galt der Völkerrechtstheorie zufolge sowohl bei entthronten oder aus ihren Ländern vertriebenen Regenten als auch im Falle der frei-

83 Miloš Vec: »Technische« gegen »symbolische« Verfahrensformen? Die Normierung und Ausdifferenzierung der Gesandtenränge nach der juristischen und politischen Literatur des 18. und 19. Jahrhunderts, in: Vormoderne politische Verfahren, hg. von Barbara Stollberg-Rilinger, Berlin 2001 (Zeitschrift für Historische Forschung Beihefte, 25), S. 559-590.

84 Johannes Paulmann: Pomp und Politik. Monarchenbegegnungen in Europa zwischen Ancien Régime und Erstem Weltkrieg, Paderborn 2000.

85 Sie sei das erste Zeichen der Souveränität, so Abraham de Wicquefort: L'Ambassadeur et ses fonctions, Köln 1690, Bd. 1, Section 2, S. 9. Dazu André Krischer: Das Gesandtschaftswesen und das vormoderne Völkerrecht, in: Rechtsformen internationaler Politik. Theorie, Norm und Praxis vom 12. bis 18. Jahrhundert, hg. von Michael Jucker, Martin Kintzinger und Rainer Christoph Schwinges, Berlin 2011 (Zeitschrift für Historische Forschung Beihefte, 45), S. 197-240; ders.: Rang und Zeremoniell in diplomatischer Praxis und Theorie der Sattelzeit, in: Die Klassifikation der Staatenwelt im langen achtzehnten Jahrhundert, hg. von Andreas Pečar und Thomas Biskup, Berlin und Boston 2021 (Hallesche Beiträge zur Europäischen Aufklärung, 67), S. 17-44; ders. und Hillard von Thiessen: Diplomacy in a Global Early Modernity. The Ambiguity of Sovereignty, in: The International History Review 32, 2018, S. 1-8.

86 Claudia Garnier: »Wer meinen Herrn ehrt, den ehre ich billig auch«. Symbolische Kommunikationsformen bei Gesandtenempfängen am Moskauer Hof im 16. und 17. Jahrhundert, in: Jahrbuch für Kommunikationsgeschichte 7, 2005, S. 27-51; Interkulturelle Ritualpraxis in der Vormoderne. Diplomatische Interaktion an den östlichen Grenzen der Fürstengesellschaft, Berlin 2016 (Zeitschrift für historische Forschung, Beihefte, 52).

87 Martschukat und Patzold: Geschichtswissenschaft und »performative turn« (Anm. 7) S. 8, S. 10, S. 29.

willigen Abdankung.[88] Allerdings notierte die Völkerrechtstheorie des 19. Jahrhunderts nicht nur jene Gegenbeispiele, in denen die anderen Staaten die Nachfolge nicht anerkannten. Sondern sie konstatierte sogar auch Fälle von freiwillig abgedankten Monarchen, die weiterhin und mit Erfolg ein aktives Gesandschaftsrecht in Anspruch genommen hatten.[89] Auch Herrschaftstitulaturen bedurften der außenpolitischen Anerkennung und wurden gegebenenfalls explizit durch Vertrag verabredet.[90] Sprachliches und nicht-sprachliches Handeln bildeten miteinander verflochtene performative Sphären, welche die Wechselwirkung zwischen juristischen Normen und zwischenstaatlicher Realität beeinflussten.

All das folgte einer kompetitiven Logik zwischen Staaten. Faktoren wie Vertrauensbildung und Ressourcen wie Macht und juristische Expertise hatten eine besondere Rolle: Man konnte sich aber aus einzelstaatlicher Sicht nicht allein auf sie verlassen, denn sie bedurften immer wieder aufs Neue der Anerkennung durch andere Diskursteilnehmer. Symbolisches und instrumentelles Handeln ließ sich in seiner Bedeutung für völkerrechtliche Souveränität oft schwer trennen; einzelne Akte wie etwa der Empfang eines Gesandten sind in der Regel in beiden Dimensionen interpretierbar.[91] Tatsächlich verschwimmen die performativen Grenzen zwischen beiden aber immer wieder – auch und gerade im multinormativen 19. Jahrhundert.

88 L. Alt: Handbuch des Europäischen Gesandschafts-Rechtes, nebst einem Abriss von dem Consulatswesen, insbesondere mit Berücksichtigung der Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes, und einem Anhange, enthaltend erläuternde Beilagen, Berlin 1870, S. 5.

89 Ebd.; Miruss: Das Europäische Gesandschaftsrecht (Anm. 46), S. 80 f.

90 Regina Dauser: Ehren-Namen. Herrschaftstitulaturen im völkerrechtlichen Vertrag 1648-1748, Köln, Weimar und Wien 2016 (Norm und Struktur, 46).

91 Stollberg-Rilinger und Neu: Einleitung (Anm. 82), S. 23; Miloš Vec: »Technische« gegen »symbolische« Verfahrensformen? (Anm. 83).

Souveränität, Imperium und Imperialismus

Einige Überlegungen zum Fall Frankreich

Alain Chatriot

Bei der Erörterung von Souveränität in Theorie und Praxis des französischen Kolonialreichs zeigt sich sehr schnell, wie komplex der Begriff ist und wie ungenau die Rechtsformen der Kolonialherrschaft im 19. und 20. Jahrhundert waren. Der Rahmen der Untersuchung wird weit gesteckt, sowohl hinsichtlich der Dauer – wobei die imperialistischen Aspekte in der Neuzeit ausgeklammert bleiben –, als auch hinsichtlich des Raums, hinsichtlich der sehr unterschiedlichen institutionellen Konfigurationen imperialistischer Bevormundung und hinsichtlich der jeweils aufeinanderfolgenden politischen Systeme oder auch der Bereiche, anhand derer Souveränität gemessen werden kann: Recht, Staatsbürgerschaft, Verwaltungen, Finanzen, Münzen, ja selbst Briefmarken.

Der Beitrag soll zeigen, dass die Frage imperialer Souveränität selten klar gestellt wurde, und gleichzeitig den Stand der jüngeren historischen und juristischen Forschung zum Thema festhalten.[1] Dies geschieht nicht aus der Perspektive eines Spezialisten für ein bestimmtes Kolonialgebiet, sondern eines Generalisten für politische Geschichte. Ziel ist es, koloniale Fragen nicht länger auf eine spezialisierte Historiografie zu beschränken, sondern in direkte Interaktion mit der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Geschichte des Mutterlandes zu stellen.

Einige einfache Beispiele zeigen deutlich, wie schwierig es ist, Souveränität in einer imperialistischen Situation zu denken, insbesondere in republikanisch verfassten Staaten. Bei den Diskussionen zur Verfassung der II. Republik 1848 in Frankreich wurde die Kolonialfrage mitbedacht, und in Artikel 109 der Verfassung vom 4. November 1848 heißt es ausdrücklich:

> Das Territorium Algeriens und der Kolonien wird zum französischen Gebiet erklärt und so lange von Sondergesetzen (lois particulières)

1 Bei dieser Gelegenheit soll auch eine Aussage aus der Einleitung eines deutsch-französischen Sammelbandes aktualisiert werden, der vor mehr als zehn Jahren erschienen ist: Koloniale Politik und Praktiken Deutschlands und Frankreichs 1880-1962. Politiques et pratiques coloniales dans les empires allemands et français 1880-1962, hg. von Alain Chatriot und Dieter Gosewinkel, Stuttgart 2010. Für einen Überblick vgl. Les empires coloniaux XIXe-XXe siècle, hg. von Pierre Singaravélou, Paris 2013.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-012 | CC BY-SA 4.0

regiert, bis ein spezielles Gesetz (loi spéciale) diese unter das Regime der aktuellen Verfassung stellt.[2]

Da die II. Republik nur von kurzer Dauer war, konnte dieses »spezielle Gesetz« nicht mehr umgesetzt werden, doch zwischen »Sondergesetzen« und Entwurf eines »Spezialgesetzes« zeigt sich bereits, wie außergewöhnlich die Situation der Kolonien in verfassungsrechtlicher Hinsicht war. Die drei Verfassungsgesetze der III. Republik von 1875 sind noch einschlägiger, da hier keinerlei Fragen zum Kolonialreich gestellt werden, was im komplexen Zusammenspiel von Staatspräsidenten, Parlament und Gouverneuren der Kolonien so manches Problem der juristischen Interpretation aufwerfen sollte. Denn während die III. Republik in völligem Gegensatz zur Erfahrung des Zweiten Kaiserreichs konstruiert wurde, verblieben die Kolonialgebiete weiterhin unter einer Regierung durch Dekrete der Exekutive gemäß Artikel 18 des *Sénatus-consulte* von Napoleon III. vom 3. Mai 1854, der daher regelmäßig im Regelwerk zitiert wurde.

Die Schwierigkeit, in den Kolonien Souveränität politisch zu denken und in die Praxis umzusetzen, wird anhand von drei Dimensionen veranschaulicht: die Infragestellung der Souveränität durch Formen von Willkürherrschaft, die Verwaltung des Kolonialreichs als Ausdruck der Souveränität und schließlich besonders aufschlussreiche historische Situationen als Belege für die schwierige Souveränität im Kolonialreich.

1. Souveränität der Willkürherrschaft

Die Willkürherrschaft der imperialen Souveränität zeigt sich als Erstes darin, dass den sogenannten »Untertanen« des Kolonialreichs keine Staatsbürgerschaft zugestanden wurde. Zahlreiche und umfangreiche Arbeiten, die die methodische Erneuerung der Ansätze der politischen, rechtlichen und sozialen Untersuchungen zur französischen Geschichte des Imperialismus aufgreifen, erforschten diese Frage.[3] Ergänzend seien

2 Constitution de 1848, IIe République, online: https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-de-1848-iie-republique (letzter Zugriff 18.8.2023).

3 Damien Deschamps: Contre le citoyen, pour la République, par le fonctionnaire. L'association, une idéologie coloniale républicaine, in: Serviteurs de l'Etat. Une histoire politique de l'administration française 1875-1945, hg. von Marc Olivier Baruch und Vincent Duclert, Paris 2000, S. 197-210; Emmanuelle Saada: Les enfants de la colonie. Les métis de l'empire français entre sujétion et citoyenneté, Paris 2007; Frederick Cooper: Français et Africains? Être citoyen au temps de la décolo-

hier zwei weitere, etwas andere Beispiele genannt, die jedoch damit zusammenhängen, dass den Kolonisierten die Staatsbürgerschaft verwehrt war: der *régime de l'indigénat* und die Schwierigkeit der Republik, das Kolonialreich verfassungsrechtlich zu denken.

1.1 Das Indigenat als Indikator für die Außergewöhnlichkeit kolonialer Herrschaft

Untersuchungen zum lange in Vergessenheit geratenen *régime de l'indigénat* – beim »Code de l'indigénat«, also »Eingeborenenkodex«, handelte es sich um eine nie klar kodifizierte Textsammlung – zeigen, dass die Art der Rechtsanwendung in den Kolonien bezeichnend für die koloniale Herrschaft war.[4] Das mit Zwangsarbeit, Requirierungen und Kollektivstrafen verbundene *régime de l'indigénat* ist in der Tat komplex und variiert chronologisch je nach kolonialem Territorium: so im Gesetz vom 28. Juni 1881 für Algerien, in den Dekreten von 1881 für Cochinchina, 1887 für Neukaledonien und Senegal, 1897 für Annam, Tonkin, Laos und Bora-Bora, 1898 für Kambodscha, 1901 für Mayotte und Madagaskar, 1907 für die Gebiete von Französisch-Äquatorialafrika, 1912 für die Somali-Küste, 1923 und 1924 für Togo und Kamerun. Zunächst sollte die Anwendung im Sinne einer Übergangsregelung jeweils zeitlich begrenzt werden (sieben Jahre laut dem Gesetz von 1881), doch wurde sie danach kontinuierlich verlängert. Zu Beginn des Jahrhunderts und dann in den 1920er Jahren wurden zuweilen Änderungen vorgenommen, doch tatsächlich abgeschafft wurde das *indigénat* erst nach dem Zweiten Weltkrieg.

Das *indigénat* widersprach jeglicher republikanischen Logik von Strafrecht und Justizordnung, die aus der Revolution hervorgegangen waren. Es schaffte Delikte, die es im französischen Recht nicht gab und die nur die indigene Bevölkerung betrafen. Es wurden Kollektivstrafen eingeführt, und die Rechtsgewalt wurde dem Verwaltungsapparat (Gouverneure, Verwalter, Kreis- oder Distriktchefs) übertragen. Die Diskussionen zum Gesetz von 1881 und dessen Verlängerungen zeigen, dass die militärische Eroberung der Kolonien als vorherrschendes Modell galt, bekunden aber auch das Misstrauen der französischen Parlamentarier gegenüber diesem außergewöhnlichen Recht. Isabelle Merle fasste tref-

nisation, Paris 2014; Silyane Larcher: L'autre citoyen. L'idéal républicain et les Antilles après l'esclavage, Paris 2014.

4 Vgl. den bahnbrechenden Ansatz von Isabelle Merle: L'État français, le droit et la violence coloniale. Le régime de l'indigénat, in: Figurationen des Staates in Deutschland und Frankreich, 1870-1945. Les figures de l'Etat en Allemagne et en France, hg. von Alain Chatriot und Dieter Gosewinkel, München 2006, S. 97-116.

fend zusammen, welche Probleme sich den Republikanern bei dieser Ausübung souveräner Macht in den Kolonien stellten:

> Mit dem Regime des Indigenats wird ein völliger Bruch zwischen Legalität im Mutterland und Legalität in den Kolonien erzeugt, da es gewissen grundlegenden Prinzipien des französischen Rechts zuwiderläuft. Indem es nur auf Indigene angewendet wird, verstößt es gegen die Regel der Gleichheit vor den Strafgesetzen. Indem es die Freizügigkeit der Person in allen Kolonien verbietet oder einschränkt, nimmt es eine wesentliche Errungenschaft auf dem Gebiet der öffentlichen Freiheit zurück. Indem es den Provinzgouverneuren hochpolizeiliche Befugnisse überträgt, erlaubt es die Anwendung von Maßnahmen, die in Friedenszeiten nicht zu rechtfertigen sind. Aber mehr noch, das Regime des Indigenats organisiert ein System, das auf der Vermischung von Verwaltungsmacht und Justiz gründet und somit einer der wesentlichen Errungenschaften der Französischen Revolution zuwiderläuft.[5]

Sylvie Thénault zeigt am Thema Freizügigkeit in den Kolonien, welches in der Geschichtsschreibung in den Vordergrund gerückt ist, dass bei der Ausweitung des Indigenatsystems auf weitere Gebiete die Ideen aus dem Dekret für Cochinchina und der Liste von Verstößen aus dem Gesetz für Algerien übernommen wurden.[6] Thénault betont auch, dass

> das Indigenat aus der Geschichte der Verwaltungsorganisation der Kolonien und der Machtbefugnisse ihrer Funktionsträger resultiert: Befugnisse, die de facto ausgeübt wurden, bevor sie eventuell legalisiert wurden. Die wenigen Untersuchungen, die sich nicht auf die juristische Literatur beschränken, sondern auch Archive zu Rate ziehen, weisen darauf hin, dass es zunächst repressive Praktiken gab, die dann im Nachhinein durch Dekrete des Indigenats legalisiert wurden.[7]

1.2 Wie ist diese Souveränität rechtlich zu denken?

Die Frage der Oberhoheit über die französischen Kolonien drängte sich wegen des dort angewandten außergewöhnlichen Strafrechts auf, doch in weiterem Sinne ging es um verfassungsrechtliche und theoretische

5 Ebd., S. 114.
6 Sylvie Thénault: L'indigénat dans l'Empire français. Algérie/Cochinchine, une double matrice, in: Monde(s) 12/2, 2017, S. 21-40.
7 Ebd., S. 33.

Schwierigkeiten. Der auf Kolonialrecht spezialisierte Historiker Bernard Durand fasst seine Untersuchung zur III. Republik wie folgt zusammen:

> Zum Verfassungsrecht in den Kolonien sind die juristischen wie politischen Unklarheiten und Konflikte, die es hervorbrachte, festzuhalten. Einerseits führten die textlichen Unschärfen unweigerlich zu Unklarheiten und Diskussionen, wodurch die Rechtsdoktrin gespaltet und die rechtsprechenden Richter in Verlegenheit gebracht wurden. Weder über die Frage, ob (und inwiefern) der Sénatus-consulte von 1854 noch in Kraft sei, noch über die Frage, ob die Verfassung von 1875 auf das Gebiet der Kolonien anzuwenden sei, herrschte in der Rechtslehre Einigkeit. Deswegen kam es in dieser wie auch in zahlreichen anderen Fragen des Kolonialrechts zu hitzigen Debatten. Festzuhalten bleibt, dass der Diskurs zum Rechtssystem der Kolonien im eigentlichen Sinne (und in seinen praktischeren Dimensionen, verbunden mit dem Risiko, die gesamte Gesetzgebung durch Dekrete in Frage zu stellen) zu unlösbarer Unstimmigkeit führte.[8]

In der Zwischenkriegszeit wurden der Staatsrat und das Kassationsgericht regelmäßig angerufen, wobei mancherlei Widersprüche zutage traten. Einige Urteile erinnern daran, wie weit die Situation der Kolonialhoheit von jeglicher republikanischen Praxis entfernt war. Ein berühmtes Urteil der Zivilkammer des Kassationsgerichts vom 27. April 1926 enthielt eine zumindest originelle Formulierung, mit der die Bedeutung der vom Präsidenten der Republik verkörperten Exekutivgewalt bestätigt wurde: »In der Gruppe der Kolonien, zu der Indochina gehört, verfügt der Präsident der Republik über die gesetzgebende Gewalt, und die von ihm erlassenen Dekrete gelten wie echte Gesetze«.[9]

Diese Debatten innerhalb der Richterschaft beschäftigten auch die Professoren für öffentliches Recht im damaligen Frankreich. Olivier Beaud griff dieses Thema kürzlich wieder auf und gelangte zu spannenden Schlussfolgerungen:

> Die Frage ist umso legitimer, als das französische Kolonialreich während der III. Republik auf seinem Höhepunkt angelangt war. Findet diese imperialistische Gegebenheit ihren Niederschlag in der Staats-

8 Bernard Durand: La constitution de 1875 et les Colonies françaises. De la perplexité républicaine aux soupçons d'empire, in: Giornale di Storia Costituzionale 25, 2013, S. 79-115, hier S. 110. Vgl. auch dazu ausführlicher Bernard Durand: Introduction historique au droit colonial. Un ordre »au gré des vents«, Paris 2015.

9 Pierre-Rodolphe Dareste de La Chavanne: Traité de droit colonial, Paris 1931, S. 237.

rechtsliteratur? Hat die französische Staatslehre der III. Republik diese Form des Reiches thematisiert und wenn ja, wie? Und hat sie diesen für französische Juristen relativ abwegigen Gegenstand des Imperiums wirklich diskutiert, da diese doch gewöhnlich im Rahmen des Einheitsstaates argumentieren? Man mag daran zweifeln, denn selbst der Begriff ›Reich‹ (empire) wird in den damaligen Schriften zum öffentlichen Recht sehr selten verwendet. Häufig ist von ›Kolonien‹ die Rede, als könne das imperiale Phänomen durch die Nennung von dessen Teilen – ›koloniale Abhängigkeit (dépendances coloniales)‹ – verborgen werden. Dieses Vergessen des Kolonialreiches ist an sich eine interessante Tatsache und zeugt von einer eigenartigen Leugnung, nämlich von der Weigerung, die zentrale Macht, das Reich, zu benennen, und sich stattdessen nur für die Kolonien zu interessieren. Es stellt sich sogar die Frage, ob die Gesetzgeber der III. Republik, die an den Geschehnissen in diesen fernen Regionen nicht sonderlich interessiert waren, es den Mitgliedern der Kolonialdoktrin überließen, sich mit einer unangenehmen Realität oder zumindest mit einem unförmigen und komplexen Material ›herumzuschlagen‹.[10]

Olivier Beaud zeigt, dass manche der einflussreichsten Juristen (wie Adhemar Esmein oder Raymond Carré de Malberg) das Kolonialreich ignorierten, während andere wenig darüber sprachen (Léon Duguit). Nur Maurice Hauriou und Joseph-Barthélemy setzten sich mit dem imperialen Phänomen auseinander, wobei Letzterer in der Ausgabe von 1933 seiner Abhandlung sogar feststellte: »Frankreich ist eine imperiale Republik«.[11] Die politische Lage der 1930er Jahre macht das Schweigen der Juristen schwierig, das die gesamte erste Hälfte der III. Republik über geherrscht hatte. Die theoretische Konstruktion blieb aber komplex: Imperiale Souveränität in einem Einheitsstaat zu denken war nur um den Preis möglich, sich ständig auf Ausnahmesituationen zu berufen.

10 Olivier Beaud: L'Empire et l'empire colonial dans la doctrine publiciste française de la IIIe République, Jus Politicum 14, Juni 2015, S. 8.

11 Joseph-Barthélemy und Paul Duez: Traité élémentaire de droit constitutionnel, Paris 1933 [Neuauflage 2004], S. 283.

2. *Wissen zur Verwaltung des Imperiums*

2.1 Koloniale Territorien kennen, um sie zu verwalten

Die Ausübung der Souveränität war während der gesamten Geschichte dieses Kolonialreiches von dem Bestreben geprägt, die mehr oder weniger kontrollierten Gebiete und Bevölkerungen besser kennen zu lernen. Die Wissenschaftsgeschichte hat hier alle Akzente von politischer Geschichte, und erfreulicherweise verfügen wir seit etwa 15 Jahren über ganz neue Forschungen sowohl zur Geschichte der Anthropologie und der Ethnographie[12] als auch zu den größeren Herausforderungen, die sich mit den Karten zu den Grenzen des Kolonialreichs[13] oder den Formen von dessen Erforschung stellten.[14]

Diese Untersuchungen zeigen die Komplexität auf, von der die Frage der Souveränität umgeben war, wobei Gewalt und koloniale Dominanz ebenfalls thematisiert wurden. Isabelle Surun schlussfolgerte aus den von ihre untersuchten Verhandlungsreihen:

> Aus Sicht der afrikanischen Staatschefs stellt die Praxis der Vertragsabschlüsse zuweilen auch ein Beispiel für die von der kolonialen Geschichtsschreibung so bezeichnete Agency der Kolonisierten dar – in diesem Fall jener, die sich anschickten, unter koloniale Dominanz zu gelangen. Die Chefs, deren Ausdruck von desillusionierter oder freiwilliger Zustimmung, von Wut oder Ablehnung, List oder Beharrlichkeit wir erfasst haben, sprechen in ihrem eigenen Namen, mit ihren eigenen Begriffen. Sie nutzen die vertraglichen Bestimmungen, um ihr Wort auf eine internationale Bühne zu bringen, und sei es auch nur eine lokale internationale Bühne. Ungeachtet dessen, wie sehr sie sich der unausweichlichen Veränderung des Kräfteverhältnisses zu ihren Ungunsten bewusst sind, überprüfen sie die angebotenen oder aufgezwungenen Übertragungen von Hoheitsrechten und unterzeichnen kein Dokument leichtfertig. Vielmehr drücken sie den Verhandlungen ihren Stempel auf und nutzen die Verträge, die ihnen ihre Souveränität ganz oder teilweise entziehen, um Souveränität zu demonstrieren. So wird das eingangs gezeigte Bild in gewisser Weise umgekehrt,

12 Emmanuelle Sibeud: Une science impériale pour l'Afrique? La construction des savoirs africanistes en France 1878-1930, Paris 2003.

13 Hélène Blais: Mirages de la carte. L'invention de l'Algérie coloniale, Paris 2014. Marie de Rugy: Aux confins des empires. Cartes et constructions territoriales dans le nord de la péninsule indochinoise, 1885-1914, Paris 2018.

14 Isabelle Surun: Dévoiler l'Afrique? Lieux et pratiques de l'exploration (Afrique occidentale, 1780-1880), Paris 2018.

wonach die Souveränität, die den autochthonen Chefs von europäischer Seite in Verträgen, die mit freundlicher Tinte geschrieben wurden, zugestanden worden war, sofort wieder zum Verschwinden gebracht wurde: Die eigenhändige Ratifizierung dieser Verträge durch die afrikanischen Herrscher, insbesondere wenn sie mit einem Kommentar versehen sind, stellt eine Art Abflammen dar, das den unsichtbaren Text dahinter wieder zum Vorschein bringt.[15]

Diese zunehmenden Kenntnisse über die Kolonialgebiete zeigten sich auch in der Ausbildung der in die Kolonien entsandten Verwaltungsbeamten. 1885 wurde zunächst eine »kambodschanische Schule« gegründet, 1889 eine »koloniale Schule« (*École coloniale*) ins Leben gerufen. Ihre Anfänge waren bescheiden, und die Konkurrenz seitens anderer Hochschuleinrichtungen (insbesondere der *École libre des sciences politiques*) war groß. Pierre Singaravélou hat deutlich die verschiedenen Ungewissheiten aufgezeigt, von denen diese Formen der Hochschulstudien über die Kolonien und die Verbindungen zwischen kolonialem Wissen und beruflichen Möglichkeiten im Kaiserreich für die Studierenden auf Dauer umgeben waren.[16]

In weiterem Sinne zeugen die vielfältigen Formen kolonialer Verwaltung von den Spannungen, die mit der Ausübung einer oft unscharf definierten Souveränität einhergingen. Zahlreiche Forschungsarbeiten, die Ergebnisse sorgfältiger Archivstudien waren und sich nicht auf koloniale Diskurse und Bilderwelten begrenzten, haben diese Vielfalt an Praktiken in den letzten Jahren deutlich herausgearbeitet.[17]

2.2 Eine oder mehrere Währungen für ein Imperium

Sapèques im Protektorat Tonkin, *bons de caisse* auf La Réunion, Martinique oder Guadeloupe, Piaster in Indochina oder Tunesien, Francs in Togo – diese Münzen des französischen Kolonialreichs scheinen nur ein paar Sammler zu interessieren. Wie Hugo Carlier bemerkenswert zeigte, enthüllen sie jedoch sehr genau, welche Herausforderungen sich dem

15 Isabelle Surun: Une souveraineté à l'encre sympathique? Souveraineté autochtone et appropriations territoriales dans les traités franco-africains au XIXe siècle, in: Annales. Histoire, Sciences Sociales 2, 2014, S. 313-348, hier S. 348.

16 Pierre Singaravélou: Professer l'Empire. Les »sciences coloniales« en France sous la IIIe République, Paris 2011.

17 Romain Tiquet: Rendre compte pour ne pas avoir à rendre des comptes. Pour une réflexion sur l'écrit administratif en situation coloniale (Sénégal, années 1920-1950), in: Cahiers d'histoire. Revue d'histoire critique 137, 2018, S. 123-140; Annick Lacroix: Un service pour quel public? Postes et télécommunication dans l'Algérie colonisée (1830-1939), Rennes 2022.

französischen Kolonialreich bei den Ausdrucksformen seiner Souveränität stellten.[18] Ein echter Wille zur Einführung des Franc in den Kolonien stieß auf komplexe Situationen, wobei in zahlreichen Verhandlungsprozessen die für eine Währungssouveränität erforderlichen Haushaltskriterien erörtert wurden. Die Währungen im Kolonialreich boten nie ein einhelliges Bild kolonialer Herrschaft, sie waren zuweilen von Knappheit, aber auch von Konkurrenz geprägt. Insbesondere die »Handelswährungen« veranschaulichen die Herausforderungen der Geldzirkulation über die Kolonialgebiete hinweg, eine Thematik, die international an jüngste historiographische Tendenzen anknüpft.

Die Frage der Währungssouveränität hebt sich deshalb deutlich von der Wirtschaftsgeschichte ab, weil die mögliche Schaffung eigener Münzen für diese Gebiete mit budgetären Herausforderungen verbunden war, was die Akteure durchaus erkannten und die Archive belegen (insbesondere die Korrespondenzen zwischen Gouverneuren und Ministerien). Die selten in der aktuellen Forschung behandelte Frage der *seigneuriage* (Geldschöpfungsgewinn) enthüllt dabei den auf seine Gewinne eifersüchtig bedachten Fiskus des Mutterlandes und die Grenzen budgetärer Herausforderungen in den Kolonien. Die Währung ist hier nicht nur Indikator für die Kolonialsituation, sie ist deren ureigene Dimension und erlaubt einen neuen Ansatz bezüglich wirtschaftlicher Fragen der Kolonialreiche,[19] eine Problematik, die von den eher kulturellen Ansätzen der Kolonialgeschichte zuweilen etwas zu sehr vernachlässigt wird.

Hugo Carlier zeigt, wie sich die Wahrnehmung der Fragen zur Währungssouveränität in kolonialer Situation veränderte:

> Die Untersuchung der Währungspolitiken aus Sicht der Akteure des Kolonialstaats lassen somit echte Verzweigungen von Souveränität erkennen, die in rechtlichen, administrativen und budgetären Details liegen, die von den Verwaltungen vor Ort bestimmt werden. Symbolische Verzweigungen der Währungssouveränität sind im Kolonialreich sehr begrenzt: Für die Staatsdiener ist das Währungssymbol keineswegs ständige Priorität […]. Die budgetären Verästelungen der Währungssouveränität lassen erkennen, dass die Akteure des Kolonial-

18 Hugo Carlier: La souveraineté monétaire dans l'empire colonial français 1879-1939, Paris 2021. Diese Masterarbeit wurde mit dem Ithaque Marquet-Preis ausgezeichnet. Carlier ist derzeit Doktorand unter meiner Leitung am Centre d'histoire de Sciences Po und arbeitet an einer Dissertation zum Thema: Des souverainetés monétaires coloniales. Théories et usages de la monnaie dans l'empire colonial français (1851-1945).

19 Denis Cogneau: Un empire bon marché. Histoire et économie politique de la colonisation française, XIXe-XXIe siècle, Paris 2023.

staats nicht unmittelbar alle Auswirkungen des Souveränitätsregimes innerhalb eines Gebiets erkennen, sondern diese nach und nach entdecken, was zuweilen zu einer Weiterentwicklung der Souveränitätsregime führt. Die Gouverneure der alten Kolonien und der afrikanischen Kolonien vor dem Ersten Weltkrieg kennen den Geldschöpfungsgewinn nicht. In den 1920er und 1930er Jahren wird er zum Kriterium für Souveränität, das dank des neuen Mandatsregimes und dann der Berichte der Kolonialinspektion entdeckt wird, die dieses Souveränitätskriterium über den Austausch zwischen den kolonialen Gouverneuren verbreiten.[20]

3. Das Auftreten von Ambiguitäten imperialistischer Souveränität im Zweiten Weltkrieg

Die Idee eines auf lange Dauer angelegten Kolonialreichs scheint ständig dadurch widerlegt zu werden, dass alle dort geltenden Maßnahmen als »vorübergehend« bezeichnet wurden. Insbesondere der überall unterschiedliche Status offenbart die Schwierigkeit, sowohl ideell als auch praktisch eine imperiale Souveränität zu konstruieren, die mit republikanischen Prinzipien vereinbar wäre. Es sei daran erinnert, dass noch vor dem besonders aufschlussreichen Moment, da Gaullisten und Vichyisten im Zweiten Weltkrieg einander gegenüberstanden, die Protektorate oder Mandate, die Frankreich nach dem Ersten Weltkrieg vom Völkerbund übertragen wurden, höchst unklare Formen angenommen hatten.[21] Der Status der Protektorate in Tunesien und Marokko wurde in den letzten zehn Jahren häufig untersucht und ließ klar eine höchst ambivalente Definition von Souveränität erkennen.[22] Die Idee eines provisorischen Status, der auf Dauer angelegt war, erinnert daran, dass es für die Akteure selbst nicht einfach war, einen Typus von Herrschaft juristisch zu konzeptualisieren, der gegenüber den klassischen Kriterien von Souveränität unbestimmt war.[23]

20 Carlier (Anm. 17), S. 225 f.

21 Susan Pedersen: The Guardians. The League of Nations and the Crisis of Empire, New York 2015.

22 Mary Dewhurst Lewis: Divided Rule. Sovereignty and Empire in French Tunisia (1881-1938), Berkeley 2014; Antoine Perrier: La liberté des protégés. Souverains, ministres et serviteurs des monarchies marocaine et tunisienne sous protectorat français (1881-1956), Dissertation in Geschichte unter der Leitung von Paul-André Rosental und M'ahmed Oualdi, Sciences Po, Paris 2019.

23 Antoine Perrier: Un protectorat provisoire pour toujours. Réforme des États et usages du temps politique chez les élites coloniales et makhzéniennes au Maroc et

Auch die Niederlage von 1940 und der Zusammenbruch der III. Republik waren Momente, die für die Ambivalenzen der kolonialen Souveränität besonders aufschlussreich waren. Unter den zahlreichen Forschungen zum Zweiten Weltkrieg, zur Résistance, zum Freien Frankreich und dem Petain-Regime war das Thema Kolonien lange Zeit eher marginal. Zwar sind die Forschungen dazu noch überschaubar, doch lassen sie bereits die hohe Relevanz erkennen, die ihm innewohnt.[24] In der Einleitung eines gemeinsam herausgegebenen Zeitschriftendossier stellten der Historiker Edenz Maurice und der Politikwissenschaftler Raberh Achi kürzlich fest:

> Seit fast zwanzig Jahren haben sich Arbeiten im Gefolge der neuerlichen Studien zur Kolonialzeit damit beschäftigt, wie das Vichy-Regime nach Übersee transferiert wurde. Die Historiker trugen so dazu bei, die bisherige Trennung zwischen zwei historiographischen Traditionen zu überwinden, nämlich zum Vichy-Regime und zum Kolonialreich. Ihre Forschungen stimmen darin überein, dass die Verteidigung des Kolonialreichs für das Vichy-Regime eine Obsession war, da die Kontrolle über die sogenannten ›loyalen‹ Kolonien (Algerien, Französisch-Westafrika, Guadeloupe, Guyana, Indochina, La Réunion, Madagaskar, Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon) den Mythos der französischen Stärke ungeachtet der Niederlage im Krieg bewahren sollte. Sie untersuchten auch, in welchen Formen und zeitlichen Verläufen die Prinzipien der ›nationalen Revolution‹ exportiert wurden, wobei lokale Besonderheiten ebenso wie die Zwänge der kolonialen öffentlichen Ordnung berücksichtigt wurden. Die verschiedenen Studien ermöglichten insbesondere zu erfassen, dass die ideologischen Grundlagen des neuen Regimes, unabhängig vom Druck seitens Deutschlands, eine Autonomie besaßen. Die symbolträchtigsten diskriminierenden Maßnahmen, die antijüdischen Gesetze, wurden in Übersee entweder gewissenhaft umgesetzt, auch wenn die Zahl der betroffenen Personen in einigen Kolonien wie Madagaskar sehr gering war, oder aber sogar schneller als im Mutterland, wie zum Beispiel in Algerien.[25]

en Tunisie, in: Histoire@Politique 39, Dezember 2019. https://doi.org/10.4000/histoirepolitique.3023 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

24 Vgl. das bahnbrechende Buch Eric Jennings: Vichy sous les tropiques. La Révolution nationale à Madagascar, en Guadeloupe, en Indochine 1940-1944, Paris 2001.

25 Edenz Maurice und Raberh Achi: Le régime de Vichy face aux sociétés coloniales. Adaptations et recompositions locales, in: Genèses 120, 2020, S. 3-7, hier S. 3.

Für General de Gaulle und seine Anhänger in London wurde das Kolonialreich schon sehr früh zum Thema.[26] Der Jurist Olivier Beaud fasst eine der wichtigsten politischen Herausforderungen zusammen:

> Der Kampf um Souveränität, der auch ein Kampf um Repräsentation ist, wird somit zum Kampf für das französische Reich, übrigens im eingeschränkten Sinne von kolonialem Territorium des Reiches: Vichy kämpft für dessen Erhalt, das Freie Frankreich für dessen Eroberung.[27]

Hier findet nicht einfach ein Anschluss an das Freie Frankreich statt (was für den Tschad gilt), sondern die Eroberung von Gebieten mit Gewalt oder unter starkem Druck von außen, wobei eine zumindest paradoxe Situation entstand, die der Historiker Eric Jennings als einen Moment bezeichnet, in dem es »Kolonien ohne Mutterland« gab.[28]

Die Herausforderungen der Souveränität sind für General de Gaulle seit der grundlegenden Erklärung von Brazzaville vom 16. November 1940, danach bei der Einrichtung des Französischen Komitees für nationale Befreiung in Algier ab Juni 1943 tatsächlich sehr präsent. Der Kriegsausgang wurde zunehmend auch hinsichtlich des Status der Kolonien diskutiert. Bei der Konferenz von Brazzaville vom Februar 1944 waren die Unklarheiten alles andere als gelöst, auch wenn in diesem Kontext Félix Éboué (1884-1944) eine bedeutende Rolle spielte.[29]

4. Schlussfolgerung

Diese Überlegungen zur Souveränität in einer Kolonialsituation zeigen die Komplexität dieses Begriffs und die inhärenten Spannungen, die in diesem Fall verstärkt wurden durch juristische Unschärfen, einen konstanten Anteil an Willkür sowie Gewalt bei der Herrschaft einer Metropole über mehr oder weniger weit entlegene Gebiete und deren Bevölkerungen. Das Thema der räumlichen Einheit, über die Souveränität ausgeübt wurde, scheint rechtlich, aber auch verwaltungspraktisch immer wieder hinterfragt zu werden. Die Schwierigkeit, diese Souveränität in Symbolen auszudrücken, zeigt sich in der komplexen Frage der Wäh-

26 Jean-Louis Crémieux-Brilhac: La France libre de l'appel du 18 juin à la Libération, Paris [Neuauflage] 2014.

27 Olivier Beaud: La France libre, Vichy, l'empire colonial, in: Jus Politicum 14, Juni 2015, S. 4. http://juspoliticum.com/article/La-France-libre-Vichy-l-empire-colonial-978.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

28 Eric Jennings: La France libre fut africaine, Paris 2014, S. 25.

29 Arlette Capdepuy: Félix Eboué. De Cayenne au Panthéon (1884-1944), Paris 2015.

rungssouveränität, kann aber auch an der Vielzahl von Briefmarkenausgaben für das französische Kolonialreich veranschaulicht werden. Die Briefmarke ist hier besonders aufschlussreich für die Kämpfe um Souveränität, was für dieses Stück Papier seit seiner Einführung um die Mitte des 19. Jahrhunderts generell gilt.[30] Das Problem des Staates, die Republik auf Briefmarken darzustellen, stellt sich in den Kolonien in besonderer Weise. Zwar gab es gegen Ende des 19. Jahrhunderts dazu verschiedene Vorschläge, oft mit Allegorien, die den Handel repräsentieren, doch kam es nie zu einer Entscheidung mit einer Abbildung, die eine Art »Marianne« für die Kolonien geschaffen hätte, nicht einmal zu einer einheitlichen Darstellung in den verschiedenen Territorien des Kolonialreichs.[31]

Die Forschungen werden fortgesetzt und fördern neue Elemente zutage, sei es zu den auf Kolonialrecht spezialisierten Juristen,[32] zu den verschiedenen Erfahrungen bei der Entkolonialisierung[33] oder zu den Folgen der französischen Atomtests im Pazifik.[34] Diese imperiale Erfahrung Frankreichs stellt somit Fragen zu Praktiken der Souveränität, die systematischer mit anderen Formen der Kolonisierung zu vergleichen wären.[35] Allgemeiner formuliert: Wenn koloniale Situationen besser verstanden werden und dies dazu auffordert, die Idee der Souveränität selbst zu hinterfragen, können die Formen der Erfahrung der Republik neu gedacht werden.[36]

Übersetzung: Erika Mursa

30 Alain Chatriot: Marianne et Germania. Les figures postales de la souveraineté en Allemagne et en France, 1870-1949, in: Figurationen des Staates (Anm. 3), S. 277-294.

31 Alain Chatriot: L'impossible »Marianne« des colonies. Eléments de politique philatélique coloniale française (1849-1962), in: Un territoire de signes. Les manifestations de la symbolique républicaine de la Révolution à nos jours, hg. von Gérard Monnier und Evelyne Cohen, Paris 2013, S. 193-203.

32 Dictionnaire des juristes. Colonies and Outre-mer, XVIIIe-XXe siècle, hg. von Florence Renucci, Rennes 2022.

33 Des bombes en Polynésie. Les essais nucléaires français dans le Pacifique, hg. von Renaud Meltz und Alexis Vrignon, Paris 2022.

34 Guillaume Blanc: Décolonisations. Histoires situées d'Afrique et d'Asie (XIXe-XXIe siècle), Paris 2022.

35 Véronique Dimier: Le gouvernement des colonies, regards croisés franco-britanniques, Brüssel 2004.

36 Jean-Numa Ducange, Silyane Larcher und Stephen W. Sawyer: La république multiple. Une histoire transnationale et globale, in: D'ici et d'ailleurs. Histoires globales de la France contemporaine, hg. von Quentin Deluermoz, Paris 2021, S. 247-284.

»Kaufmännische« und andere Souveränitäten in Afrika?

Zur (Vor-)Geschichte von Kolonialismus, Territorium und Souveränität im deutschen Kaiserreich

Jakob Zollmann

1. Voraussetzungen: Afrikanische Souveränität – Vergangenheit und Gegenwart im 19. Jahrhundert

Die Entwicklung kolonialer Souveränität im Rahmen der Kolonialpolitik des deutschen Kaiserreichs in Afrika ist eingebunden in sehr viel weiter zurückreichende (Rechts-)Traditionen der afro-europäischen Begegnungen seit der Frühen Neuzeit. Kennzeichnend für diese frühere Periode afrikanisch-europäischer Rechtsbeziehungen war, dass europäische Akteure regelmäßig von der Souveränitätsausübung afrikanischer Herrscher ausgingen und sie durch Handel und Vertragsabschlüsse als völkerrechtliche Subjekte aus eigenem Recht anerkannten. So erklärte schon 1795 Robert Ward, einer der frühen Historiker des Völkerrechts, unter Verweis auf die bisherige Staatenpraxis, dass das Osmanische Reich »and even the African States, have taken their place in the European Commonwealth«.[1] Dem stimmten wohl nicht alle Völkerrechtler zu. Doch war unstrittig, dass über Jahrhunderte diplomatische Beziehungen und Handelskontakte, besonders entlang der afrikanischen Westküste (vom Senegal zum Golf von Guinea), zu Begegnungen mit unterschiedlichsten Formen afrikanischer Staatlichkeit geführt hatten.[2]

Angesichts der Attraktivität des Handels mit Gold, Sklaven, Elfenbein und anderen Handelsgütern aus Afrika, hatten im 18. Jahrhundert die meisten europäischen Staaten – direkt oder indirekt – Verträge mit Mächten in Afrika, aber auch in Asien geschlossen. »Toutes les Compagnies des Indes«, so hielt es der *conseiller du roi* Gaspard de Réal fest,

1 Robert Ward: Enquiry into the Foundations and History of the Law of Nations in Europe II, Dublin 1795, S. 334.

2 Vgl. Christina Brauner: Kompanien, Könige und *caboceers*. Interkulturelle Diplomatie an Gold- und Sklavenküste, Köln und Wien 2015; Michael Gomez: African Dominion. A New History of Empire in Early and Medieval West Africa, Princeton 2018; African Kingdoms. An Encyclopedia of Empires and Civilizations, hg. von Saheed Aderinto, Santa Barbara 2017.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-013 | CC BY-SA 4.0

»traitent directement avec les Indiens, Mahométans, ou Idolâtres«.[3] In der Hoffnung auf lukrative Geschäfte hatte es bereits im 17. Jahrhundert einen Wettlauf europäischer Staaten, darunter auch Brandenburg-Preußen, und ihrer mit Handelsmonopolen ausgestatteten Handelskompanien an den westafrikanischen Küsten gegeben. Damals entwickelte sich, so Heinz Duchhardt, ein »von allen Interessenten beachtetes klares rechtliches Instrumentarium, um Anwesenheit und Handel der Europäer zu regeln«. Dazu gehörte der Vertrag, der zunehmend auch schriftlich fixiert wurde. Direkt an der Küste überließ dieser den »Europäern einen eng umgrenzten [Burg]Bezirk, in dem sie alle Hoheitsrechte ausüben« durften. Es ist wichtig, sich zu vergegenwärtigen, dass diese Verträge im 17. und 18. Jahrhundert zwischen zwei Parteien geschlossen wurden, die sich prinzipiell als gleichrangig verstanden: einem afrikanischen Herrscher über das Land und einer europäischen Handelskompanie. Privatrechtlich organisiert als frühe Formen der Aktiengesellschaft, wussten sich die Teilhaber durch ihren europäischen Souverän mit einer königlichen Charter, einer Konzession, einem Schutzbrief legitimiert (*compagnie à charte, Lettres patentes du Roy*). Dieses Dokument delegierte quasi-Souveränitätsrechte an eine Kompanie, etwa die *Compagnie du Sénégal* (1673) oder die *Brandenburgisch-Afrikanische Compagnie* (1682).[4] Als eigenständige juristische Person (Aktiengesellschaft) handelte sie unabhängig von ihren einzelnen Anteilseignern durch ein Direktorium und erhielt mit dem Schutzbrief etwa das »Privileg«, Krieg zu führen und Frieden zu schließen, Steuerhoheit und teilweise Jurisdiktionsrechte und vor allem ein Handelsmonopol für ein bestimmtes Gebiet. In ihren Verträgen mit Europäern verpflichteten sich die Afrikaner regelmäßig, in ihrem Gebiet nur mit dem einen jeweiligen europäischen Vertragspartner Handel zu treiben. Zugleich legten die Verträge den Europäern (lehensrechtsähnliche) Zahlungen an die afrikanischen Vertragspartner auf und verpflichteten sie »zur Errichtung eines Forts und zur Beschützung ihres Partners«.[5] Beide Seiten konnten sich zu Alliierten erklären.

3 Gaspard de Réal: La science du gouvernement. Vol. V. Le Droit de Gens, Paris 1764, S. 683; für ein konkretes Beispiel vgl. z. B. Silke Strickrodt: Afro-European Trade in the Atlantic World. The Western Slave Coast, c.1550-c.1885, Woodbridge 2015.

4 Abdoulaye Ly: La Compagnie du Sénégal, Paris 2000; Ulrich van der Heyden: Rote Adler an Afrikas Küste. Die brandenburgisch-preußische Kolonie Großfriedrichsburg in Westafrika, Berlin 2001; vgl. Anne Kuhlmann-Smirnov: Schwarze Europäer im Alten Reich. Handel, Migration, Hof, Göttingen 2013.

5 Heinz Duchhardt: Europäisch-afrikanische Rechtsbeziehungen in der Epoche des »Vorkolonialismus«, in: Saeculum 36, 1985, S. 367-379; hier S. 378; vgl. Benjamin Steiner: Friedensschlüsse mit außereuropäischen Herrschern. Afrika, Mittelmeerraum, Osmanisches Reich, in: Handbuch Frieden im Europa der Frühen Neuzeit,

So berichtete der neue Generaldirektor der preußischen Handelsfestung Groß Friedrichsburg (im heutigen Ghana) nach seiner Ankunft 1709 nach Berlin: »Ich habe einige Kontrakte erneuert und erweitert, auch gute Allianz mit ihnen [den ›Häuptlingen‹] geschlossen, die unterzeichnet und beiderseits beschworen ist«.[6] Für Heinz Duchhardt bietet sich als Charakterisierung dieser Rechtsverhältnisse »die völkerrechtliche Kategorie der ›Protektion‹ an«. Damit wird unterstrichen, dass die innen- und außenpolitische Souveränität der afrikanischen Herrscher bestehen blieb. Auch kommt so zum »Ausdruck, daß die Europäer gar nicht den Ehrgeiz hatten, über ihr Fort hinausgehende Souveränitätsrechte an sich zu ziehen«.[7]

Dazu wären sie weder politisch noch militärisch im Stande gewesen. Zu schwach waren die Forts besetzt, zu hoch die Sterblichkeit der europäischen Besatzungen.[8] Diese afro-europäische Vertragspraxis, welche die europäische Aktionsfreiheit begrenzte, war nur ein Aspekt der seit dem 16. Jahrhundert auf gegenseitiger Anerkennung und rechtlicher Gleichheit beruhenden Beziehungen zwischen europäischen und außereuropäischen Mächten. Diese Praxis verdichtete sich in der Vormoderne zu einem – wie Jörg Fisch es nennt – »weltweiten Völkergewohnheitsrecht«.[9] Auch der Jurist Charles Henry Alexandrowicz hatte seit den 1950er Jahren immer wieder auf die verschiedenen Institutionen wie (gegenseitige) Schutzversprechungen, *Capitulationen* und Verträge hingewiesen, die im europäisch-afrikanischen Verkehr »normal phenomena within the framework of traditional international law« gewesen seien.[10]

hg. von Irene Dingel, Michael Rohrschneider, Inken Schmidt-Voges, Siegrid Westphal, Joachim Whaley und Volker Arnke, Berlin 2021, S. 367-390.

6 Frans de Lange an Friedrich I, April 1709, zit. in van der Heyden: Rote Adler (Anm. 4), S. 79; vgl. Sven Trakulhun: Sklaven für den Kurfürsten. Otto Friedrich von der Groeben und die Brandenburgische Afrikanische Kompanie, in: Europa und die Welt. In memoriam Günther Lottes, hg. von Robert Charlier, Sven Trakulhun und Brunhilde Wehinger, Hannover 2019, S. 241-253.

7 Duchhardt: Europäisch-afrikanische Rechtsbeziehungen (Anm. 5), S. 378; vgl. Andrew Phillips und Jason C. Sharman: Outsourcing Empire. How Company-States Made the Modern World, Princeton 2020.

8 Vgl. statt vieler die Aussagen in der Quellensammlung von Adam Jones: Brandenburg in Africa. Brandenburg Sources for West African History 1680-1700, Stuttgart 1985.

9 Jörg Fisch: Internationalizing Civilization by Dissolving International Society. The Status of Non-European Territories in Nineteenth-Century International Law, in: The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War, hg. von Martin H. Geyer und Johannes Paulmann, Oxford 2001, S. 235-257; hier S. 239, »worldwide customary international law«.

10 Charles Henry Alexandrowicz: The European-African Confrontation. A Study in Treaty Making, Leiden 1973, S. 122.

Die im Prinzip akzeptierte Gleichberechtigung der miteinander in Beziehung tretenden staatlichen und privaten Parteien bei gleichzeitiger Akzeptanz einer sprachlich-kulturellen und politischen Andersartigkeit zeigte sich mitunter auch im juristischen Schrifttum. So bei der Frage der Gültigkeit vermeintlich universaler völkerrechtlicher Normen. Für Robert Ward umfasste Ende des 18. Jahrhunderts die Formulierung »Law of Nations« nicht allgemein »alle« Nationen, sondern wenn es um die »Rechtsgeschäfte der indischen oder afrikanischen Reiche geht, bedeuten diese Ausdrücke lediglich das Recht der indischen oder afrikanischen Nationen« – und das Gleiche galt auch für Europa und das (spezielle Völker-)Recht der europäischen Nationen.[11] Dagegen hielt sein Zeitgenosse Dietrich von Ompteda an der Möglichkeit eines allgemein anwendbaren »natürlichen Völkerrechts« fest. Er trennte davon das positive Völkerrecht als jene »Regeln«, die aus der »Sittlichkeit, aus der Cultur der Völker entspringende Modificationen des allgemeinen auf alle und jede auch uncultivirte Völker seine Anwendung findenden natürlichen Völkerrechts«.[12]

Diese argumentative Teilung der Völker der Welt in »gesittete« und »uncultivierte« und die daraus abgeleitete unterschiedliche Anwendbarkeit von Normen in solche, die allein für »gesittete«, und solche, die auch für »uncultivierte Völker« gelten sollten, wurde mehr und mehr zum intellektuellen Nährboden für eine »Übersee-Politik« der europäischen Staaten, die sich im Verlauf des 19. Jahrhunderts auf die Ausschließung afrikanischer Mächte versteifte. Die zunehmende Internationalisierung des europäischen Handels und der Politik ging einher mit Prozessen der Inklusion und Exklusion. Jörg Fisch hat mit Blick auf die Evolution des europäischen Völkerrechts im 19. Jahrhundert von einer Internationalisierung der Forderung nach Zivilisation (gemäß europäischer Maßstäben) durch Auflösung der internationalen Gesellschaft gesprochen, was auch als De-Internationalisierung zu verstehen ist.[13] Verstärkt ab der Mitte des 19. Jahrhunderts führten die europäischen Mächte neue Standards zur gleichrangigen Teilnahme von Staaten an den internationalen Beziehungen ein. Die Grundstruktur aller legitimen Aktivitäten von Gemeinwesen musste von nun ab (allein) im Rahmen von europäisch gedachter zentralisierter Staatlichkeit erbracht werden: von der formalen

11 Ward: Enquiry (Anm. 1), S. 157 f.: »in relating the transactions of Indian or African Empires, such expressions would merely mean the law of Indian or African Nations«.

12 Dietrich von Ompteda: Litteratur des gesammten sowohl natürlichen als positiven Völkerrechts 2, Regensburg 1785, S. 325.

13 Vgl. Fisch: Internationalizing Civilization (Anm. 9), S. 239.

Souveränität[14] über die Verwaltung und Sicherung von Handel, Städten und Grenzen bis hin zu einem Rechtssystem, das nur dann für gerecht erachtet wurde, sofern es einer für aufgeklärt-fortschrittlich erklärten (west-)europäischen Moral entsprach. Allein Staaten, die diesem Modell entsprachen, galten als »zivilisiert«. War dies nicht der Fall, galt ein politisches Gemeinwesen nicht als ein »zivilisierter Staat«. Alternativbezeichnungen lauteten etwa »Wilde«, »nations barbares«, »Barbary States«, womit die »Berber Staaten« Nordafrikas gemeint waren.[15] In der Folge galten solche »nicht-zivilisierten« Territorien zunehmend als Objekte (zukünftiger) Einflussnahme durch jeden zivilisierten Staat. Diese konnte in Inbesitznahme münden – auch zu dem Zweck, dort, bei den »Barbaren«, die »Zivilisation« einzuführen.[16]

Damit wurde das alte *Law of Nations*, das zuvor außereuropäische politische Einheiten als im Grunde gleichberechtigt anerkannt hatte, im Namen der Zivilisation faktisch auf ein partikulares Völkerrecht Europas – sowie »Neu-Europas« in Nord- und Südamerika – reduziert, dem gleichwohl in der europäischen Staatenpraxis wie auch in der juristischen Literatur eine weltweite Geltung zugesprochen wurde. Dieser Verständniswandel darüber, was Völkerrecht leisten sollte, manifestierte sich in der argumentativen Inklusion der »Ähnlichen« (etwa der nachkolonialen Staaten Latein-Amerikas als »Ableger Europas«)[17] und der Exklusion der »Anderen«. Diese galten nicht mehr nur als »anders«, sondern als »niedriger«. Dem Osmanischen Reich, mit dem europäische Staaten seit Jahrhunderten Verträge abschlossen, wurden nach dem Krimkrieg im Pariser Frieden 1856 die »Vorteile« des »*droit public et du concert européen*« zuerkannt.[18] Japan, seit den 1850er Jahren in »ungleiche Verträge« mit euro-

14 Vgl. Marcelo G. Kohen: Possession contestée et souveraineté territoriale, Genf 1997.

15 Fedor Martens: Traité de droit international. Traduit du russe par Alfred Léo, vol. 2, Paris 1886, S. 25 und S. 31.

16 Vgl. Marc Pauka: Kultur, Fortschritt und Reziprozität. Die Begriffsgeschichte des zivilisierten Staates im Völkerrecht, Baden-Baden 2012; Oliver Eberl: Naturzustand und Barbarei. Begründung und Kritik staatlicher Ordnung im Zeichen des Kolonialismus, Hamburg 2021; Jakob Zollmann: »Civilization(s)« and »Civilized Nations«. Of History, Anthropology and International Law, in: Transforming the Politics of International Law. The Advisory Committee of Jurists and the Formation of the World Court in the League of Nations, hg. von P. Sean Morris, London 2021, S. 11-33.

17 Vgl. Stefan Rinke: Europa und Lateinamerika. Eine Geschichte zwischen Welten, in: EuropAmerikas. Transatlantische Beziehungen, hg. von Ottmar Ette, Dieter Ingenschay und Günther Maihold, Frankfurt a. M. 2008, S. 37-68; hier S. 37.

18 Frieden von Paris, 1856, Artikel 7: »[Die europäischen Herrscher] […] déclarent la sublime Porte admises à participer aux avantages du droit public et du concert

päischen Mächten und den USA gepresst, konnte seine Position nach dem Sieg über Russland 1904/5 deutlich verbessern.[19] Durch diese Inklusion und Exklusion diente das »moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten« der weltweiten Ausbreitung europäischer Souveränität und den Formen europäischer Staatlichkeit.[20] Die Akzeptanz afrikanischer Souveränität erschien aus dieser Perspektive des mittleren und späten 19. Jahrhunderts zunehmend als historischer Irrtum, zumindest aber als ein Atavismus, als ein strittiges Faktum der Vergangenheit, das der Veränderung harrte.

Jörg Fisch hat hier vom »Völkerrecht in Bezug auf Übersee« gesprochen. Recht also, das allein zwischen den beteiligten europäischen Staaten galt, sich aber thematisch auf die außereuropäische, später die »nicht-zivilisierte« Welt bezog. Damit unterschied es sich auch vom internen Kolonialrecht, dem Recht der Kolonialverwaltung und -justiz. Als Teil des *ius gentium europaeum* wurde das »internationale Colonialrecht« zu einem Instrument der Verabredung verschiedener europäischer Kolonialmächte untereinander, wie die jeweiligen Territorialexpansionen in der außereuropäischen Welt vor einander zu legitimieren und voneinander abzugrenzen seien.[21]

Daneben blieb aber, wie in den Jahrhunderten zuvor, ein »Völkerrecht in Übersee« bestehen. Es regelte die Beziehungen zwischen europäischen und nicht-europäischen Staaten und Gemeinwesen.[22] Denn der Ab-

européen«; Gabriel Effendi Noradounghian: Recueil d'actes internationaux de l'Empire ottoman. Traités, conventions, […] et autres documents relatifs au droit public extérieur de la Turquie, Bd. 4, Paris 1897-1903; vgl. Umut Özsu: The Ottoman Empire, the Origins of Extraterritoriality, and International Legal Theory, in: The Oxford Handbook of the Theory of International Law, hg. von Anne Orford und Florian Hoffmann, Oxford 2016, S. 123-137.

19 Mohammad Shahabuddin: The »Standard of Civilization« in International Law. Intellectual Perspectives from Pre-war Japan, in: Leiden Journal of International Law 32, 2019, S. 13-32; hier S. 25; Anne Peters: Unequal Treaties, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law (2018) [Oxford Public International Law: Treaties, Unequal (ouplaw.com)].

20 Johann C. Bluntschli: Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staten, Nördlingen 1868; vgl. Betsy Baker: »Civilized Nations« in the Work of Johann Caspar Bluntschli, in: Politisches Denken im 17. und 18. Jahrhundert, hg. von Hans Richard Reuter und Markus Kremer, Stuttgart 2007, S. 343-359.

21 Ferdinand Lentner: Das Internationale Colonialrecht im Neunzehnten Jahrhundert. Einschliesslich der Congo- und Carolinenacte dargestellt, Wien 1886; vgl. Annelise Riles: The View from the International Plane. Perspective and Scale in the Architecture of Colonial International Law, in: Law and Critique 6, 1995, S. 39-54; hier S. 39.

22 Jörg Fisch: Die europäische Expansion und das Völkerrecht. Die Auseinandersetzungen um den Status der überseeischen Gebiete vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Stuttgart 1984, S. 18 und S. 45.

schluss von Verträgen zwischen europäischen und zum Beispiel afrikanischen Staaten blieb, aller neu-konstruierten Ambiguität der Souveränität zum Trotz, eine Möglichkeit. Politische Notwendigkeit war er dort, wo der Vertragsabschluss den Handel und die versuchte politische Einflussnahme der Europäer in Afrika absicherte, die in der Forschung als »informal empire« beschrieben wird.[23]

2. Alternativen zur Souveränität? »Fictive Halbsouverainetät«, Vasallität, droits de patronage*, Prätentionen, Rechte, Garantien und* protection *durch Verträge*

Die oben skizzierte Entwicklung sollte zum einen verdeutlicht haben, dass es europäische Staatsverwaltungen wie auch Handelskompanien als Usus betrachteten, dass Private in afrikanischen Küstengebieten Souveränität oder Souveränitätsrechte erwerben konnten – vorausgesetzt, die europäischen Akteure hatten dafür sowohl die Zustimmung lokaler Herrscher als auch die Zustimmung der eigenen Regierung erhalten. Zum anderen sollte deutlich geworden sein, dass die Entwicklung und Interpretation des europäischen Völkerrechts in Bezug auf nicht-europäische Territorien und Staaten stets politischen Einflüssen unterlag. Völkerrechtswissenschaftliche Texte spiegelten die zeitgenössischen (proto-)kolonialen Argumentationen über Völkerhierarchien, über »Wilde, Barbaren, und Zivilisierte«.[24] Es wäre daher ein Irrglaube anzunehmen, Afrika sei als Schauplatz europäischer Machtpolitik, als geographischer Begriff und als Konzept europäischer Macht- und Rechtsprojektionen erst mit der Kongokonferenz von 1884/85 zu einem Objekt (europäischer) Völkerrechtspraxis und -theorie geworden. Vielmehr hatte die Geschichte dieser afrikanisch-europäischen Beziehungen sowie die Traditionen, die aus ihnen erwuchsen, Auswirkungen auf die nachfolgende Periode des Hochimperialismus. Probleme und Begriffe, die seit dem 16. und 17. Jahrhundert ihre Regelung fanden, kehrten in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert wieder – als historisierende Zitate wie auch als Rechtskonstrukte. Bereits den europäischen Zeitgenossen des 17. Jahrhunderts war bewusst, dass weltweit die »Landschaft souveräner Entitäten viel komplexer« war, als es das exklusive Bild der sich einander

23 Mamadou Hebié: Souveraineté territoriale par traité. Une étude des accords entre puissances coloniales et entités politiques locale, Paris 2015.

24 Gerry Simpson: James Lorimer and the Character of Sovereigns. The Institutes as 21st Century Treatise, in: European Journal of International Law 27, 2016, S. 431-446.

anerkennenden Staaten Europas nach dem Westfälischen Frieden 1648 nahelegte.[25] Ebenso musste dieser Vielfalt auch noch in der Phase des beginnenden Hochimperialismus Rechnung getragen werden.[26]

Zuvorderst zeigte sich dies an der (weiterhin) dominanten Rolle, die dem Rechtsinstitut des Vertrags für die Legitimität einer wie auch immer gearteten Anwesenheit der Europäer auf afrikanischen Territorien zugesprochen wurde – wohlgemerkt von den europäischen Handelskompanien sowie den Kriegs-, Kolonial- und Außenministerien, die solche Verträge mit afrikanischen Autoritäten abschließen ließen. Dies galt nicht mehr nur für die Übertragung räumlich beschränkter *privater* Nutzungs- und Niederlassungsrechte an einzelnen Küstenabschnitten. Hinzu trat die Einschränkung des Sklavenhandels, nachdem der Wiener Kongress 1815 dies verfügt hatte und er schließlich ganz verboten wurde. Den afrikanischen Herrschern entlang den Küsten wurde vertraglich auferlegt, selbst nicht länger Sklaven zu verkaufen, selbst wenn (europäische oder afrikanische) Händler diese weiterhin nachfragten.[27]

Auch für die Abtretung von Land nicht an eine Handelsgesellschaft, sondern an einen europäischen Staat wurden bisherige Vertragsmodelle übernommen. Französische Kommandanten etwa schlossen im Senegal eine Vielzahl unterschiedlichster Verträge, die, verstärkt seit der Mitte des 19. Jahrhunderts, von einer »cession à la France d'un terrain« sprachen. Meist handelte es sich um noch eng bemessene Küstenabschnitte von einigen hundert Metern Breite – mit oder ohne finanzielle Entschädigung an den Abtretenden. Dabei war fraglich, ob die Tatsache, dass eine europäische staatliche Vertragspartei solche Verträge abschloss, die Erwartung implizierte, auf diesem Gebiet »souveräne« Rechte, wie polizeiliche Befugnisse gegen Europäer *und* Afrikaner ausüben zu können. Mit Blick auf das damit einhergehende Recht zur Gewaltausübung lehnten es afrikanische Autoritäten immer wieder ab, den Europäern das Recht zur Errichtung von Forts in ihrem Machtbereich vertraglich zu garantieren. Zugleich konnten sie aber, wenn die militärischen Mittel vorhanden waren und es

25 David Armitage: John Locke, die Kolonien und die Verträge, in: Zeitschrift für Ideengeschichte 14, 2021, S. 69-84; hier S. 71.

26 Vgl. dazu noch immer Wolfgang Mommsen: Der europäische Imperialismus. Aufsätze und Abhandlungen, Göttingen 1979, S. 59; Jürgen Osterhammel: Imperien, in: Transnationale Geschichte. Themen, Tendenzen und Theorien, hg. von Sebastian Conrad, Oliver Janz und Gunilla Budde, Göttingen 2006, S. 56-67; hier S. 59 f.

27 Vgl. Michel Erpelding: Le droit international antiesclavagiste des »nations civilisées« (1815-1945), Varenne 2017; »Chronological List of Treaties and Other Agreements« in Africa (1839-1913), in: Mieke van der Linden: The Acquisition of Africa (1870-1914). The Nature of International Law, Leiden 2016, S. 293-300.

opportun erschien, von Europäern mit Waffengewalt oder ihrer Androhung zur Einwilligung gezwungen werden.[28]

Doch ungeachtet dieser von kommerziellem, politischem und militärischem Opportunismus geprägten Vertragspraxis gab es auch Beispiele von Vertragsabschlüssen, die etwa territoriale Rechte von Europäern unter Beibehaltung von indigener Souveränität ermöglichten. Der Anspruch der Europäer, die Aneignung indigener Souveränität(en) und fortschreitende Expansion mit moralischer und rechtlicher Legitimität zu verbinden, eröffnete Vertretern nicht-europäischer Völker die Möglichkeit, Verträge auszuhandeln, die auch ihre Interessen spiegelten. Allerdings profitierten sie im Großen und Ganzen weit weniger als die Europäer von diesen Verträgen und erhielten regelmäßig weniger, als sie glaubten ausgehandelt zu haben.[29] Umgekehrt waren auch die europäischen Verantwortlichen nicht immer zufrieden mit dem Verhandlungsergebnis: So machte sich der britische Kolonialstaatssekretär Glenelg Sorgen, als ein 1836 an der Westküste abgeschlossener Vertrag der afrikanischen Partei bzw. deren Oberhaupt die Kompetenz zuerkannte, auch über britische Untertanen Recht zu sprechen. Damit seien Letztere dem »grausamen« Strafregime der Afrikaner ausgesetzt. Aber Glenelg bestritt nicht die durch den Vertrag unberührt gebliebene Souveränität des afrikanischen Vertragspartners und wusste daher: solche Verträge seien »strictly consistent with the rules of international law«.[30] Nicht Eroberung und (militärische) Besatzung von Territorien, sondern der Abschluss eines Vertrags stand in der Mehrzahl der Fälle am Anfang der europäischen Aneignung indigener Territorien. Und (neue) Verträge blieben auch für die Ausweitung der Imperien am Ende des 19. Jahrhunderts relevant.

Was waren die konzeptuellen und politischen Folgen der oben beschriebenen territorialen Abtretungen? Aus der Sicht der europäischen Vertragsparteien bezeichnete *cession* im Völkerrecht – ähnlich wie im innerstaatlichen Zivilrecht über den Landerwerb – zunächst einen unter

28 Isabelle Surun: Une souveraineté à l'encre sympathique? Souveraineté autochtone et appropriations territoriales dans les traités franco-africains au XIXe siècle, in: Annales 69, 2014, S. 313-348; hier S. 320.

29 Vgl. die Beispiele in Empire by Treaty. Negotiating Europe an Expansion, 1600-1900, hg. von Saliha Belmessous, Oxford 2014; Alexander Keese: Protektorate als koloniale Herrschaftsmodelle und Erinnerungsorte. Der Fall Barotseland in Zentralafrika, in: Protegierte und Protektoren. Asymmetrische politische Beziehungen zwischen Partnerschaft und Dominanz (16. bis frühes 20. Jahrhundert), hg. von Tilman Haug, Nadir Weber und Christian Windler, Köln 2016, S. 429-444.

30 Zit. in Inge Van Hulle: Britain and International Law in West Africa. The Practice of Empire, Oxford 2020, S. 64.

mehreren möglichen Gründen, Rechte an einem Territorium zu erwerben oder zu verlieren. Als die anderen galten Besetzung, Eroberung, und Erb-, Kauf- oder Pachtvertrag (*occupation*, *conquete, convention*) – auch zwischen den europäischen Mächten in überseeischen Territorien. Für Letztere stehen die Beispiele aus der frühneuzeitlichen deutschen Kolonialgeschichte: die Verpachtung der dänischen Karibikinsel St. Thomas 1685 an Brandenburg-Preußen sowie der Verkauf der letzten preußischen Handelsfestung Groß Friedrichsburg an die *Niederländisch-Westindische Compagnie* 1717.[31] Daneben blieben die Eroberung von europäischen Handelsplätzen und -festungen durch andere europäische Mächte sowie der beständige Streit um vorgebliche Besitz- und Handelsrechte ein – von der Karibik bis zu den Philippinen, von Luanda bis Pondichéry – regelmäßige Ereignisse der europäischen Kriegs- und Kolonialgeschichte.[32]

Die Zession von Territorien war dabei, darauf verwies Franz von Holtzendorff, gerade kein einseitiger Erwerbsgrund wie »Occupation und Accession [Gebietszuwachs]«, sondern eine »derivativer, d. h. vom Willen mehrerer Staatssubjecte abhängiger«. Zumindest für den Moment des Vertragsabschlusses über die Zession wurde damit auch der afrikanischen Vertragspartei die Eigenschaft des »Staatssubjects« zuerkannt, für das auch von »fictiver Halbsouverainetät« die Rede sein konnte.[33] Jedoch bemüßigte sich die europäische Seite kaum, den Vertragspartner darüber aufzuklären, auf welche Folgen sie mit dem Begriff *cession* zielte.

Allerdings: In dem Maße wie mit dem Fortschritt der europäischen Waffentechnologien der militärische Vorteil mehr und mehr auf die nach wie vor eher kleinen europäischen Truppenkontingente (oft Marineinfanterie) überging, gewannen die einseitigen Erwerbsgründe Eroberung und staatliche Okkupation von Territorien an Gewicht. So galt Algerien ab 1847 mit dem Sieg der Franzosen über Abd el-Kader weitgehend als erobert, obwohl viele weitere sogenannte »Straf-Expeditionen« folgten. In Angola illustrierte 1861 ein Generalgouverneur die prekäre Situation der formal seit 1575 bestehenden Kolonie mit den folgenden Worten: »es ist der normale Zustand der Verwaltung dieser Kolonie,

31 Vgl. van der Heyden: Rote Adler (Anm. 4), S. 80.

32 Vgl. David Annoussamy: L'intermède français en Inde. Secousses politiques et mutation juridiques, Paris 2005.

33 Franz von Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts auf Grundlage europäischer Staatspraxis, Bd. 2, Hamburg 1887, § 53, S. 252-255, unter Verweis auf Pradier-Fodére; § 26, S. 102 zur »quasi internationalen Stellung der Ostindischen Compagnie zu den Indischen Fürsten«.

Krieg zu führen und sich auf den Krieg vorzubereiten«.[34] Doch auch die portugiesische Kolonialverwaltung bevorzugte weiterhin gegenüber kostspieligen Waffengängen mit unabsehbarem Ausgang den Abschluss von immer neuen »Vasallenverträgen«.[35] Denn aller wachsenden waffentechnischen Überlegenheit zum Trotz blieb die Realität der kolonialen Kriegsführung (auch »kleiner Krieg«, »Imperialkrieg« genannt) geprägt von den Bedingungen, die der zu erobernde Raum und die in ihm beheimateten, oft nicht-staatlich organisierten Gesellschaften setzten. Regelmäßig wurden die kolonialen Peripherien, Wüsten, Sümpfe, Wälder und Berge für die Kolonialsoldaten zum »Eroberungsalbtraum«. Doch ohne Krieg sollte es kein Kolonialreich geben.[36]

Als in den 1830er und 1840er Jahren die britische Kampagne gegen den Sklavenhandel vor der westafrikanischen Küste engagierter als bisher betrieben und in standardisierten Verträgen mit afrikanischen Herrschern das Verbot des Sklavenhandels festgeschrieben wurde, stand eine territoriale Expansion der Briten in Westafrika, also Herrschaft verstanden als Souveränitätsausübung, noch nicht auf der britischen Agenda. Gleichwohl schlossen diese Verträge das Recht zum Handel, Handelsprivilegien für bestimmte Firmen gegenüber anderen Europäern *und* zunehmend »extraterritorial jurisdiction« ein. Dies bedeutete, dass im Streitfall britische Untertanen sich nicht mehr afrikanischer Rechtsprechung zu unterwerfen hatten, sondern davor geschützt waren. Der sich wandelnde Charakter der Bedeutung von *protection* (Schutz) zeigt, wie fluide die Bedeutung dieses Begriffs als Rechtsinstrument verwendet wurde. Während der Begriff *protection* in den anglo-afrikanischen Verträgen des frühen 19. Jahrhundert interpretiert wurde als eine außenpolitische britische Verpflichtung, afrikanische Verbündete gegen deren afrikanische Gegner militärisch zu unterstützen, wurde daraus später nach Innen der Schutz von Briten (und mitunter Afrikanern) vor »unzivilisierten« afrikanischen Normen. Außerdem konnte Schutz in der zweiten Hälfte des 19. Jahr-

34 Zit. in Douglas Wheeler: The Portuguese Army in Angola, in: Journal of Modern African Studies 7, 1969, S. 425-438; hier S. 428.

35 Beatrix Heintze: Der portugiesisch-afrikanische Vasallenvertrag in Angola im 17. Jahrhundert, in: Paideuma. Mitteilungen zur Kulturkunde 25, 1979, S. 195-223; hier S. 201, 208 und 211.

36 Dierk Walter: Organisierte Gewalt in der europäischen Expansion. Gestalt und Logik des Imperialkrieges, Hamburg 2014, S. 12; vgl. Dieter Langewiesche: Der gewaltsame Lehrer. Europas Kriege in der Moderne, München 2019, S. 337-363; Jürgen Osterhammel: Entdeckung und Eroberung, Neugier und Gewalt. Modelle frühneuzeitlichen Kulturkontakts, in: ders.: Geschichtswissenschaft jenseits des Nationalstaates. Studien zur Beziehungsgeschichte und Zivilisationsvergleich, Göttingen ^{2}2003, S. 183-202.

hunderts mehr und mehr die Kontrolle über die Außenbeziehungen afrikanischer Staaten bedeuten, was in der Übernahme des Begriffs *protectorate* (Protektorat) einen Ausdruck fand.[37]

In der weiteren Entwicklung wurden *protection treaties* im Gegensatz zum früheren Sprachgebrauch immer mehr mit der *internen* Verwaltung von Gebieten außerhalb der souveränen Kontrolle Großbritanniens in Verbindung gebracht. Bis dahin waren diese meist beschränkt auf die unmittelbare Umgebung der Handelsfestungen an der Küste. Der am Ende des 19. Jahrhundert geprägte Begriff *colonial protectorate* und sein Bezug zum Begriff »Extraterritorialität« war kaum geeignet, die rechtliche und tatsächliche Situation in den in Frage stehenden Territorien zu klären, die noch nicht als »Kolonien« galten. Für Verwaltungspraktiker und Rechtswissenschaftler blieb unklar, wo die Schwelle der Gerichtsbarkeit über Afrikaner und/oder afrikanisches Territorium lag, die es erlaubte, von einem *colonial protectorate* zu sprechen. Es ist aber im Rückblick unstreitig, dass diese rechtliche und politische Unbestimmtheit imperialen Interessen diente.[38]

So wurden, über Jahrzehnte hinweg, hegemoniale Strukturen errichtet, die die Chancen afrikanischer Staatlichkeit immer weiter aushöhlten, Souveränität auszuüben. Doch auch weil die Territorien, ob nun »protected«, vertraglich abgetreten oder erobert, oft ökonomisch wenig lukrativ erschienen, zögerten die Regierungen in den europäischen Hauptstädten, sie als Teil ihres Staatsgebiets der eigenen Souveränität zu unterstellen. Das tat etwa Frankreich 1848 mit den landwirtschaftlich und siedlungstechnisch attraktiven Küstengebieten Algeriens. Dieses Zögern fiel umso leichter, als Staatspraxis und Völkerrechtslehre des 19. Jahrhunderts Alternativen zur Souveränität über bestimmte Gebiete kannten. Das juristische Schrifttum entwickelte verschiedene Formen und Abstufungen von »Souveränität«, »Suzeränität« und »Halb-Souveränität«, »geteilter Souveränität« oder *paramountcy*.[39] Solche »halbsouveränen Staaten« wurden inner- und außerhalb Europas identifiziert – von Bosnien und Moldawien über Zypern bis zu den »Boeren«-Staaten im südlichen Afrika,

37 Van Hulle: Britain and International Law (Anm. 30), S. 150.

38 Ebd., S. 162; vgl. Wolfgang Egner: Protektion und Souveränität. Die Entwicklung imperialer Herrschaftsformen im 19. Jahrhundert, Berlin 2018, S. 355; vgl. E. Rouard de Card, Les Traités de Protectorat conclus par la France en Afrique 1870-1895, Paris 1897.

39 Koen Stapelbroek und Antonio Trampus: The Legacy of Vattel's Droit des gens. Contexts, Concepts, Reception, Translation and Diffusion, in: The Legacy of Vattel's Droit des gens, hg. von dens., London 2019, S. 1-25; vgl. Emmerich de Vattel: The Law of Nations, 8. Aufl., Philadelphia 1844; Paul Heilborn: Das völkerrechtliche Protectorat, Berlin 1891.

Tibet und den Sultanaten im Malayischen Archipel. Deren (eingeschränkte) Kompetenzen gegenüber dem auf Grund eines »Schutzvertrags« Schutz gewährenden »Protector« oder »Suzerain« wurden nach innen und außen als »Selbständigkeit und Unselbständigkeit halbsouveräner Staaten« analysiert: ihnen war die staatliche Existenz wie auch interne Selbstverwaltung unter »Aufsicht« garantiert. Aber sie hatten kein Recht auf eigenständige Außenpolitik. Holtzendorff wollte diese Staatlichkeit nicht als »Anomalie« interpretieren. Stattdessen verwies er auf ihre »geschichtliche« Rolle für die »fortschreitende Ausbreitung europäischer Rechtsgrundsätze«. Er sprach von »Uebergangsformationenen« und »staatsbildenden Keimzuständen«. Diese sah er sich in Osteuropa (»Balkanstaaten«), vor allem aber in den »seit dem Auftreten der Englisch-Ostindischen Compagnie bis auf die allerneuesten Zeiten fortgesetzte Behandlungsweise ostasiatischer und sodann auch afrikanischer Herrschaftsinteressen« entfalten.[40]

»Halbsouveräne Staaten« in Afrika wurden auf Grund von Unterwerfungs- oder Schutzverträgen mit europäischen Mächten anerkannt. Seit den ersten Verträgen 1840 war Ägypten das älteste Beispiel dafür. Sein Status wies, in den Worten des Völkerrechtlers Paul Pradier-Fodérés, als *mi-souveraineté* alle Charakteristika der *vassalage* auf – eine Terminologie, die die europäische Leserschaft an die Abhängigkeitsverhältnisse von mittelalterlichen Vasallen erinnerte. Wobei in einigen deutschen Regionen noch das Gedächtnis an den eigenen Status als napoleonischer »Satellitenstaat« wach gewesen sein wird.[41] Die »Regentschaft Tunesien« war für Holtzendorff ein Beispiel, wie Frankreich seine Macht auch durch militärische Drohungen entfaltete: der Bey, der zuvor unter dem Protektorat des Sultans in Konstantinopel gestanden hatte, befinde sich seit 1881 »unter dem ausschließlichen Protectorate Frankreichs«. Der diesbe-

40 Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts (Anm. 33), §§ 2; 26; 27, S. 9; 100; 111; vgl. Aimee Genell: Autonomous Provinces and the Problem of »Semi-Sovereignty« in European International Law, in: Journal of Balkan and Near Eastern Studies 18, 2016, S. 533-549; Steven Press: Sovereignty at Guantánamo. New Evidence and a Comparative Historical Interpretation, in: Journal of Modern History 85, 2011, S. 592-631; hier S. 625-628; noch immer ein ausgezeichnetes Beispiel für diese Entwicklung über einen Zeitraum von 300 Jahren Alfred P. Rubin: International Personality of the Malay Peninsula. A Study of the International Law of Imperialism, Kuala Lumpur 1974.

41 Paul Pradier-Fodéré: Traité de droit international public européen et américain, suivant les progrès de la science et de la pratique contemporaines, Bd. I, Paris 1885, § 94, S. 179; vgl. über das »Königreich Westfalen als Modell- und Satellitenstaat« Helmut Berding: Napoleonische Herrschafts- und Gesellschaftspolitik im Königreich Westfalen 1807-1813, Göttingen 1973, S. 19.

zügliche *traité de garantie* sollte dem Bey, seiner Dynastie und seinen Untertanen Schutz nach außen und ihm (beschränkte) Selbstverwaltung nach innen »garantieren«. Ähnliche Verträge wurden etwa auf Madagaskar abgeschlossen.[42]

Im *scamble for Africa* versuchten europäische Regierungen und europäische Abenteurer ab 1880 im Wettlauf aller gegen alle, über Gebietsabtretungs-, Schutz- und Unterwerfungsverträge mit Afrikanern möglichst viel afrikanisches Territorium für die eigene Nation zu sichern. Auf dessen Höhepunkt tauchten die alten, stets bestrittenen einseitigen Erwerbsgründe aus dem »Zeitalter der Entdeckungen« wieder auf. Die portugiesische Regierung sah ihre Territorialansprüche in Zentralafrika durch Franzosen, Briten und Deutsche und vor allem die Ansprüche König Leopolds II. auf das Kongobecken bedroht. Selbst die Neuordnung von Missionsbezirken durch den Vatikan erschien als Gefahr. Zur Abwehr all dieser Ansprüche verwies die Regierung in Lissabon 1883 weder auf Verträge, die sie mit Afrikanern über Gebietsabtretungen oder Unterwerfungen bereits geschlossen hatte, noch auf eine Okkupation durch portugiesische Truppen und Beamte, sondern auf ein generelles »Privileg« für Herrschaftsrechte in Afrika. Portugal verwies auf päpstliche Bullen von 1442 und 1472, welche die *Droits de Patronage du Portugal en Afrique* vom Atlantik zum Indischen Ozean gewährten. Damit sei Portugal schon im Spätmittelalter die *patronage* auch über jene Territorien eingeräumt worden, die zwischen den alten Kolonien Angola und Mosambik lagen. Zugleich aber benutzten die portugiesischen Juristen das moderne völkerrechtliche Vokabular, demzufolge jede Zuwiderhandlung »offensif pour la souveraineté et la domination du Portugal en Afrique« sei.[43] Portugal argumentierte also ganz so, als ob die in Frage stehenden zentralafrikanischen Territorien längst unter portugiesischer Souveränität gestanden hätten.

Als aber aus diesen *Droits de Patronage* konkret die Einschränkung der Handelsrechte deutscher Kaufleute entlang der Kongomündung abgeleitet werden sollte, gab Reichskanzler Bismarck Mitte 1884 unmissverständlich zu verstehen, dass Deutschland die portugiesischen »Prätentio-

42 Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts (Anm. 33), § 27, S. 115; vgl. Egner: Protektion und Souveränität (Anm. 38), S. 319; Mostafa Minawi: International Law and the Precarity of Ottoman Sovereignty in Africa at the End of the Nineteenth Century, in: International History Review 43, 2021, S. 1098-1121.

43 Ministère de la Marine et des Colonies: Droits de Patronage du Portugal en Afrique. Memoranda, Lissabon 1883, S. 3.

nen« auf die gesamte Kongoregion nicht anerkennen werde.[44] Der bekennende Kolonialskeptiker Bismarck hatte seine kolonialpolitische Kehrtwende damals schon vollzogen: Er meldete territoriale Ansprüche für das Deutsche Reich in Afrika an und lud die Regierungen Europas nach Berlin, um ein völkerrechtliches Regelwerk auszuarbeiten, das die wesentlichen Bedingungen festlegen sollte, welche zukünftig zu erfüllen seien, »damit neue Besitzergreifungen an den Küsten des afrikanischen Festlandes als effektive betrachtet werden«.[45]

3. Staatliche Souveränität vermeiden – »kaufmännische Souveränität« fördern? Besitzergreifen und Verwalten in Afrika à la Bismarck

Zu den Kernbestandteilen der sich über die Jahrhunderte wandelnden europäischen Souveränitätskonzepte – verstanden als die Interpretation der Kompetenzen der höchsten und unteilbaren Staatsgewalt – gehörte die Überzeugung, dass eine einzige Rechtssetzung- und Rechtsdurchsetzungsinstanz notwendig sei. Der souveräne Staat beanspruche demnach das »Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit« und habe die Letztentscheidungsbefugnis nach innen (gegenüber eigenen und fremden Untertanen) und nach außen (gegenüber anderen Staaten).[46]

Die Errichtung und Durchsetzung eines solchen Monopols aber war langwierig, kostspielig und von unsicherem Ausgang – insbesondere in den sogenannten überseeischen Gebieten, wie der Blick auf die Geschichte der europäischen Expansion jedem Zeitgenossen im späten 19. Jahrhundert zeigte. Bismarck hatte Kolonialenthusiasten gegenüber seit den 1870er Jahren auf diese Schwierigkeiten hingewiesen und daraus seine Kolonialskepsis, seine grundsätzliche »Kolonialphobie« abgeleitet. Die Gründe für sein Umschwenken (ein »Schwindel«, der nötig sei, um die nächsten Wahlen zu gewinnen) sind oft untersucht worden und brauchen hier nicht detailliert dargestellt werden. Es ist aber zu betonen,

44 Weisung (Wilhelm von Bismarck), 1. 7. 1884, in: Otto von Bismarck: Gesammelte Werke. Abt. III, 1871-1898. Schriften. Bd. 6: 1884-1885 hg. von Holger Afflerbach, Konrad Canis, Lothar Gall, Klaus Hildebrand und Eberhard Kolb, bearb. von Ulrich Lappenküper, Paderborn 2011, S. 249.

45 Protokolle und Generalakte der Berliner Afrika-Konferenz, 1884-1885, hg. von Frank Thomas Gatter, Bremen 1984.

46 Max Weber: Politik als Beruf, München 1919, S. 4; vgl. Rüdiger Voigt: Staatliche Souveränität. Zu einem Schlüsselbegriff der Staatsdiskussion, Wiesbaden 2016; Dieter Grimm: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin 2009.

dass der Reichskanzler, als er 1884 erklärte, deutschen Handelsinteressen in bestimmten Gebieten Afrikas staatlichen »Schutz« gewähren zu wollen, überzeugt blieb, damit keiner staatlichen Kolonialherrschaft den Weg geebnet zu haben.[47] Vielmehr hob er hervor, dem vor allem britischen Vorbild der Förderung privater kolonialer Handelsgesellschaften folgen zu wollen, um so an den Küsten der späteren Kolonien Togo, Kamerun, Deutsch-Südwestafrika [Namibia] und Deutsch-Ostafrika [Tansania] der Erschließung neuer Absatzmärkte zu dienen. Eine staatliche Kolonialverwaltung mit Reichsbeamten, Truppen und eigenem Budget hielt er für »nicht richtig«.[48] Stattdessen wurden die Handelsgesellschaften – dies allein sollte der staatliche Beitrag des Reiches sein – mit Schutzbriefen ausgestattet und, wie in den Jahrhunderten zuvor, so ihrerseits zur Souveränitätsausübung in Übersee bevollmächtigt.

Nach der bisherigen Rechtspraxis war ein privater »Souveränitäts-Kauf« möglich.[49] Entsprechend fuhren diese Handelsgesellschaften nach Bismarcks Schutzbrief-Zusage fort, Verträge mit indigenen Autoritäten abzuschließen, die explizit Schutz versprachen. Die Formulierungen der Schutzverträge mit einzelnen Herrschern in Afrika gingen von ähnlichen Prämissen aus. So hieß es in dem »ewigen Freundschaftsvertrag« zwischen dem Sultan von Usagara (Ostafrika) und Carl Peters, als dem Vertreter der Gesellschaft für deutsche Kolonisation (4. Dezember 1884), dass sich der Sultan unter den Schutz der Gesellschaft bzw. deren Vertreter stelle. Ferner trete er, gegen »Geschenke« und »Schutz«, an

> Peters als dem Vertreter […] alle diejenigen Rechte ab, welche nach dem Begriff des deutschen Staatsrechts den Inbegriff staatlicher Oberhoheit ausmachen; unter anderem: das alleinige und uneingeschränkte Recht der Ausbeutung von Bergwerken, Flüssen, Forsten; das Recht,

47 Winfried Baumgart: Bismarck und der deutsche Kolonialerwerb, in: Die Deutschen und ihre Kolonien. Ein Überblick, hg. von Horst Gründer und Hermann Hiery, Berlin 2017, S. 45-64; hier S. 45; »Schwindel« in Jean Stengers: Review Article. The Partition of Africa. L'impérialisme colonial de la fin du XIXe siècle. Mythe ou réalité, in: Journal of African History 3, 1962, S. 469-491; hier S. 487; vgl. Konrad Canis: Bismarcks Außenpolitik 1870-1890. Aufstieg und Gefährdung, Paderborn 2004, S. 211; S. 222-225.

48 Rede am 23. 6. 1884 vor der Budgetkommission des Reichstags, in Horst Kohl: Die politischen Reden des Fürsten Bismarck. Historisch-kritische Gesamtausgabe, Bd. 10, Stuttgart 1894 (Neudruck Aalen 1970), S. 168.

49 Steven Press: Rogue Empires. Contracts and Conmen in Europe's Scramble for Africa, Harvard 2017, zu den Privatreichen eines Engländers in Borneo (Sarawak) oder später des belgischen Königs Leopold im Kongo.

Zölle aufzulegen, Steuern zu erheben, eigene Justiz und Verwaltung einzurichten, und das Recht, eine bewaffnete Macht zu schaffen.[50]

Die offensichtliche Vermengung von bloßem Schutz-Versprechen und der Möglichkeit, privat Souveränitäts-ähnliche Rechte (»Inbegriff staatlicher Oberhoheit«) über (kaum näher) bestimmte Territorien in Afrika auszuüben, war dabei kaum mehr als Ausdruck von Peters' Hoffnung auf ein »Privat-Reich«.

Um den Schutz privater Interessen durch das Deutsche Reich entlang der Küsten zu unterstreichen, entsandte die Reichsleitung gleichwohl Personal, Marineinfanterie und auch Reichskommissare samt Adjutanten – aber keine Gouverneure. Symbolisiert durch eine Flaggenhissung wurden mit der Ankunft deutscher Marinetruppen die schon bestehenden privaten Territorialbesitzungen, die die Kolonialgesellschaften von Afrikanern gekauft hatten, unter den Schutz des Deutschen Reiches gestellt. Wortwörtlich sah sich Bismarck hier in der *informal empire*-Tradition der britischen Foreign und Colonial Offices und dem Prinzip *the Flag follows the Trade*.[51] Mit diesem öffentlich finanzierten staatlichen Einstehen für privat erworbene Territorialrechte einer *Corporation* und deren völkerrechtlicher Verankerung in bi- und multilateralen Grenz-Verträgen (1885-1890) zeigte sich auch in der deutschen (Kolonial-)Geschichte die seither immer wieder festgestellte Tendenz: »Corporations have limited responsibilities in international law but enjoy far-reaching right and privileges«.[52]

Aus Bismarcks Skepsis gegenüber staatlich verwalteten Kolonien wie auch aus seiner Überzeugung von der Zweckmäßigkeit der *Chartered Company* nach britischem Vorbild »für die Entwickelung des Handels und der Civilisation in gewissen Gegenden Afrikas« erwuchsen terminologische und juristische Schwierigkeiten.[53] Die Kongo-Akte hatte 1885

50 Zit. in Carl von Stengel: Deutsches Kolonialstaatsrecht, in: Annalen des Deutschen Reiches 1887, § 14, S. 805-956; hier S. 822, sowie die ebd. ähnlich lautenden anderen Verträge von Carl Peters über die »Staatsoberhoheit«; vgl. Harald Sippel: Recht und Herrschaft in kolonialer Frühzeit. Die Rechtsverhältnisse in den Schutzgebieten der Deutsch-Ostafrikanischen Gesellschaft (1885-1890), in: Studien zur Geschichte des deutschen Kolonialismus in Afrika. Festschrift zum 60. Geburtstag von Peter Sebald, hg. von Peter Heine und Ulrich van der Heyden, Pfaffenweiler 1995, S. 466-494.

51 Earl of Dunraven: Commercial Union within the Empire, in: The Nineteenth Century 29, 1891, S. 507-22; hier S. 508.

52 Doreen Lustig: Veiled Power. International Law and the Private Corporation 1886-1981, Oxford 2020, S. 1.

53 Präambel, General-Akte der Berliner Konferenz, 26. 2. 1885, Reichsgesetzblatt, Bd. 1885, Nr. 23, S. 215-246.

allgemein von »zukünftigen Besitzergreifungen an den Küsten des afrikanischen Festlandes« gesprochen. Solche Territorien sollten für das Deutsche Reich keine deutschen Kolonien sein, selbst wenn dort die Reichsflagge gehisst wurde und bald deutsches Recht gelten sollte. In einer Rede erklärte Bismarck 1884 vor dem Reichstag:

> Unsere Absicht ist, nicht Provinzen zu gründen, sondern kaufmännische Unternehmungen, aber in der höchsten Entwicklung, auch solche, die sich eine Souveränität, eine schließlich dem Deutschen Reich lehnbar bleibende, unter seiner Protection stehende kaufmännische Souveränität erwerben, zu schützen in ihrer freien Entwicklung.[54]

Die pseudo-mittelalterlich anmutende Sprache von der »lehnbar bleibenden« Souveränität der Kaufleute und dem ihnen zu gewährenden staatlichen Schutz war kaum geeignet, staats- oder völkerrechtliche Klarheit zu schaffen. Die Formulierung von der »kaufmännischen Souveränität« umschrieb den politischen Grundsatz, dass die mit Schutzbriefen des Reichs ausgestatteten Kaufleute vor Ort Institutionen selbst zu errichten, europäische Staatlichkeit zu organisieren und zu finanzieren und also Souveränität auszuüben hatten. Finanziert werde sollte all dies durch ihren Kolonialhandel. Diese Politik entsprach damit idealtypisch dem vormodernen »Company State« der niederländischen oder englischen *Ostindischen Kompanien*.[55] Staatliche Kolonien dagegen drohten aus der Sicht des Reichskanzlers »parlamentarische Exerzierplätze« zu werden, über die der Reichstag dank seines Budgetrechts ein Mitspracherecht verlangen werde. Bismarck aber träumte, so jüngst Steven Press, von einem »Kolonialreich mit beschränkter Haftung«.[56]

Doch wie realistisch konnte eine solche Unterscheidung von Kolonien und »Provinzen unter kaufmännischer Souveränität« sein? Der Rechtsprofessor Karl von Stengel setzte 1885 in seinen Vorschlägen für ein künftiges Kolonialrecht den Begriff *Kolonien* noch ausdrücklich in An-

54 Bismarck in Stenographische Berichte des Reichstags, 5. Leg.Per. IV. Session, 26. 6. 1884, S. 1062, zit. in Hans Wehberg: Die Pflichten der Mandatarmächte betreffend die deutschen Schutzgebietsanleihen, in: Weltwirtschaftliches Archiv 25, 1927, S. 136-183; hier S. 139; vgl. Wilhelm Grewe: The Epochs of International Law, Berlin 2000, S. 469.

55 Philip J. Stern: The Company-State. Corporate Sovereignty and the Early Modern Foundations of the British Empire in India, New York 2011.

56 Steven Press: Buying Sovereignty. German »Weltpolitik« and Private Enterprise, 1884-1914, in: Central European History 55, 2022, S. 15-33; hier S. 19, »›limited-liability‹ colonial empire«.

führungszeichen.[57] Die in Frage stehenden Territorien wurden im Schutzgebietsgesetz von 1886 Schutzgebiete genannt – ein offenbar aus dem englischen *protectorate* abgeleiteter Neologismus. Doch juristische Kommentatoren ließen durchblicken, dass diese Unterscheidung nicht weit trug. Sie betonten, dass die »Rechtsstellung der neuerdings sog. überseeischen Schutzgebiete« eine »quasi coloniale Zugehörigkeit zu Europäischen Mächten«, d. h. hier dem Deutschen Reich, schufen. Mehr noch, aus kulturellen Gründen seien diese Schutzgebiete »durchaus verschieden von dem Status der Halbsouveränetät«. Es könne von »neustaatlichen Bildungen auf wüsten oder von Nomadenstämmen bewohnten Gebieten überhaupt keine Rede sein«, denn, so Holtzendorff, es gebe keine vertraglich zu vereinbarende »Abgränzung staatlicher Competenzen zwischen Unterstaaten und Oberstaaten […], weil den Häuptlingen barbarischer Völkerstämme die Elementarbegriffe des staatlichen Lebens überhaupt fehlen«.[58]

Jedoch irrte Holtzendorff insofern, als in der Tradition vergangener Jahrhunderte auch Verträge zwischen einem Vertreter deutscher Staatlichkeit, dem Reichskommissar, und afrikanischen Autoritäten geschlossen wurden, ohne dass von deutscher Seite behauptet wurde, dass dem Vertragspartner »die Elementarbegriffe des staatlichen Lebens« fehlen würden. Man kann diese Dokumente teils als Unterwerfungsverträge interpretieren. Diese Politik direkten staatlichen Engagements, gleichfalls auf Geheiß Bismarcks, mag in logischem Widerspruch zu seinen oben zitierten Grundsätzen erscheinen. Doch ist sie eher als eine die wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaften fördernde Politik zu interpretieren; als eine Fortsetzung und Konkretisierung der deutschen Schutzbrief-Politik.[59]

In der Auswahl des Personals, das diese Politik umsetzen sollte, hatte die Reichsleitung keine glückliche Hand. So wurde der einst ausdrücklich privat tätige Carl Peters 1891 zum Reichskommissar am Kilimandscharo ernannt, nachdem mit Unterstützung des Reichs bereits 1888 ein »Aufstand« niedergeschlagen werden musste, der auch auf das Agieren dieses »erfolgsarmen, gerichtsnotorisch kriminellen Psychopathen« zu-

57 Karl von Stengel: Die staats- und völkerrechtliche Stellung der deutschen »Kolonien« und ihre zukünftige Verfassung, Berlin 1885.

58 Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts (Anm. 33), § 27, S. 115.

59 Vgl. Jakob Zollmann: »Neither the state nor the individual goes to the colony in order to make a bad business«. State and Private Enterprise in the Making of Commercial Law in the German Colonies, ca. 1884 to 1914, in: Colonial Adventures: Commercial Law and Practice in the Making, hg. von Serge Dauchy, Heikki Pihlajamäki, Albrecht Cordes und Dave De Ruysscher, Leiden 2021, S. 279-315.

rückzuführen war. Kaum ein Jahr später wurde er wegen fortgesetzter Gewalttätigkeiten abberufen.[60] Die Arbeit des Reichskommissars und seiner zwei deutschen Beamten, im bald sogenannten Deutsch-Südwestafrika, blieb auf den Abschluss von Schutzverträgen mit »Häuptlingen« gerichtet. Artikel 1 des »Schutz- und Freundschaftsvertrags zwischen dem Deutschen Reich und dem Stamm der Herero« vom 21. Oktober 1885 mit Chief Maharero stellte explizit ein vermeintliches Schutzbedürfnis des afrikanischen Vertragspartners an den Anfang:

> Der Oberhäuptling Maharero […] bittet seine Majestät den Deutschen Kaiser, die Schutzherrlichkeit über ihn und sein Volk zu übernehmen. Seine Majestät […] nimmt dieses Gesuch an und sichert dem Maharero seinen Allerhöchsten Schutz zu.

Während die Rechte der »Häuptlinge« gegenüber ihren Untertanen sowie private Rechte bestehen bleiben sollten, war es für die Deutschen politisch relevanter – und spiegelte die Kräfteverhältnisse vor Ort realistischer – dass Maharero einwilligte, den im Land umherziehenden europäischen Händlern den »Schutz der Person und des Eigentums sowie das Recht, […] Handel und Gewerbe zu treiben«, zu gewähren.[61]

Selbst in der Hochzeit der Teilung der Welt in zivilisierte und unzivilisierte Völker und Staaten durch die Völkerrechtslehre wurde die staats- und völkerrechtliche Legitimität derartiger Verträge nicht notwendig in Frage gestellt. Mehrere von ihnen wurden in den *Drucksachen des Reichstags* abgedruckt, ebenso wie Verträge mit europäischen Staaten. So erklärte Holtzendorff auf der ersten Seite seines Beitrags über den »Staat als völkerrechtliche Persönlichkeit«:

> Europäische oder civilisirte Staaten können […] auch in uncivilisirten Regionen Rechtsbeziehungen anknüpfen. In solchen Fällen erkennen sie auch staatlich nicht organisirten Stämmen quasi rechtliche Persönlichkeit überall zu, wo sie solche ihnen gegenüber für sich selbst in Anspruch nehmen. Aus der Nichtmitgliedschaft eines Gemeinwesens im Bereich der Europäischen Rechtsgenossenschaft folgt also noch

60 So die vielzitierte Charakterisierung von Carl Peters durch Hans-Ulrich Wehler: Bismarck und der Imperialismus, Frankfurt a. M. 1984, S. 338; vgl. Arne Perras: Carl Peters and German Imperialism 1856-1918. A Political Biography, Oxford 2004.

61 Die unter dem Reichskommissar Göring abgeschlossenen Verträge sind abgedruckt in den Drucksachen des Bundesrats 1886, Bd. 1, Nr. 51; Zitat S. 8. Der Bundesrat nahm von diesen Verträgen am 15. 4. 1886 Kenntnis; vgl. Protokolle des Bundesrats 1886, 18. Sitzung § 235, S. 146; vgl. Art. »Schutzverträge«, in: Deutsches Kolonial-Lexikon, Bd. III, hg. von Heinrich Schnee, Leipzig 1920, S. 324.

nicht dessen Rechtlosigkeit innerhalb menschlicher Verkehrsbeziehungen.[62]

Wie sah nun die politische und administrative Ausgestaltung des Versprechens aus, Schutz zu gewähren? Was folgte aus dem deutschen Recht, in den jeweiligen Schutzgebieten eine bewaffnete Macht zu schaffen? Zunächst: Realpolitisch hatte sich die politische Situation zwischen Afrikanern und Europäern grundlegend geändert. Wie schon der Historiker Henri Brunschwig für die Situation in Afrika formuliert hat: »l'Européen de 1880 n'était pas le même homme que celui de 1850.«[63] Dies hieß nicht, dass auf Grund ihrer (waffen-)technischen Überlegenheit, insbesondere durch die Einführung des Maschinengewehrs, Europäer nun sofort überall die Oberhand gewonnen hätten. Aber in der Praxis waren die Europäer immer öfter bereit, eigene Souveränitätsansprüche gegebenenfalls mit Gewalt durchzusetzen. Dies zeigte sich selbst anhand der völkerrechtlichen Interpretation der Schutzverträge. Aus ihnen ergaben sich, so die *später* herrschende Meinung, keine Verpflichtungen für das Deutsche Reich. Denn mehr und mehr wurde die Schutzerklärung als eine deutsche Besitzergreifung der Gebiete interpretiert, die spätestens ab den 1890er Jahren im allgemeinen Sprachgebrach – auch von Juristen – als Deutschlands Kolonien bezeichnet wurden. Deren staatliche Okkupation wurde als Okkupation von völkerrechtlich als »herrenlos« geltenden Territorien (*terra nullius*) verstanden.[64] Die Fiktion, dass solche Territorien herrenlos seien, galt, weil deren Autoritäten keine Völkerrechtssubjekte repräsentierten, mithin als nicht souverän anerkannt wurden von den Staaten Europas.[65] Das sogenannte Schutzversprechen war vor allem ein politisches, um Verbündete zu gewinnen für das deutsche Bemühen, ein nach europäischen Maßstäben staatlich organisiertes Kolonialterritorium zu schaffen. Oder, wie es der Staatssekretär des Reichsjustizamts, von Schelling, bei der Reichstagsdebatte zum Schutzgebietsgesetz 1886 erklärte: Es gehe darum, dort »die Anfänge staatlicher Bildung ins Leben zu rufen«.[66]

62 Holtzendorff: Handbuch des Völkerrechts (Anm. 33), § 1, S. 1.

63 Henri Brunschwig: De la résistance africaine à l'impérialisme européen, in: Journal of African History 15, 1974, S. 47-64; hier S. 51.

64 Vgl. Paul Heilborn: Friedliche Okkupation, in: Handwörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1, hg. von Julius Hatschek und Karl Strupp, Berlin 1924, S. 343-346; hier S. 345.

65 Karl von Stengel: Deutsches Kolonialstaatsrecht, in: Annalen des Deutschen Reiches 1887, S. 309 ff.; hier S. 334; vgl. van der Linden: The Acquisition of Africa (Anm. 27), S. 185.

66 Hermann v. Schelling in: SBRT, 6. Legislaturperiode, 2. Sess. 1885/86, Bd. 1, 29. Sitzung vom 20. 1. 1886, S. 653.

In diesem Verständnis wurde das Ziel der Souveränitätsausübung zu einem Zukunftsprogramm – ganz so wie in dem oben zitierten Freundschaftsvertrag von Carl Peters, der eine Art Handlungsanweisung für die Zukunft staatlicher Tätigkeiten aufgelistet hatte. Das deutsche Kolonialrecht versuchte eine eindeutige Antwort auf die Frage nach dem Träger kolonialer Souveränität zu geben. § 1 Schutzgebietsgesetz von 1886 bestimmte: »Die Schutzgewalt in den deutschen Schutzgebieten übt der Kaiser im Namen des Reiches aus«. Dieser Festlegung, so der Staatsrechtler Otto Köbner, »bildet den Fundamentalsatz des deutschen Kolonialrechts«.[67] Doch die Definition des Begriffs Schutzgewalt blieb strittig. Weder der Gesetzgebungsprozess noch das Gesetz selbst hatten eine Klärung herbeiführen können. Der Staatsrechtler Georg Meyer sah den Kaiser durch § 1 SGG »grundsätzlich zur Ausübung aller Hoheitsrechte in den Schutzgebieten berechtigt, nicht bloß der Verwaltungsbefugnisse sondern auch der gesetzgeberischen«.[68] Da die Reichsverfassung in den Schutzgebieten keine Anwendung fand, genügte für diese Übertragung der Schutzgewalt ein einfaches Reichsgesetz.[69] Später wurde die Formel »Schutzgewalt ist gleich Staatsgewalt« aufgestellt. Dem Kaiser wurde aufgrund § 1 SGG eine Ermächtigung zum Erlass gesetzesgleicher Rechtsverordnungen zuerkannt.[70] Tatsächlich basierte zum Ärger des kolonialkritischen Flügels im Reichstag der größte Teil kolonialer Rechtssetzung auf Verordnungsrecht und nicht auf Parlamentsrecht. Dem Kaiser als Bevollmächtigtem des Deutschen Reiches stand demnach als Teil seiner Schutzgewalt die Gesetzgebungsbefugnis für diejenigen Bereiche zu, in denen das Schutzgebietsgesetz keine Reichsgesetze eingeführt hatte (z. B. BGB, ZPO, StGB, StPO). Wenn aber der Satz »Schutzgewalt ist gleich Staatsgewalt« galt, die der Kaiser im Namen des Reiches als Delegatar ausübte, so hieß dies letztendlich, dass das Reich die Souveränität über die Schutzgebiete ausübte – eben das, was Bismarck zwei Jahre zuvor noch mit seiner Formel von der »käufmännischen Souveränität« bestritten hatte.

Doch das Ziel einer Souveränitätsausübung war schwerer zu erreichen, als von den Kolonialenthusiasten erträumt. Dieser Prozess zog sich über

67 Otto Köbner: Deutsches Kolonialrecht, Leipzig 1904 [Sonderdruck der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, hg.von Holtzendorff-Kohler], S. 1100.

68 Georg Meyer: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts, Leipzig 1891, S. 405.

69 Vgl. ebd., S. 164; Marc Grohmann: Exotische Verfassung. Die Kompetenzen des Reichstags für die deutschen Kolonien in Gesetzgebung und Staatsrechtswissenschaft des Kaiserreichs, 1884-1914, Tübingen 2001.

70 Klaus Stern: Staatsrecht, Bd. V, Deutsche Verfassungsgeschichte, München 2000, S. 433.

Jahrzehnte hin. Er war bis zum Ende der deutschen Kolonialherrschaft 1914/16 längst nicht abgeschlossen oder auch nur gesichert, wie Kriege und andere Widerstandshandlungen zeigten. Selbst das *Deutsche Koloniallexikon*, noch 1914 gesetzt, aber erst nach dem Ende des deutschen Kolonialreichs 1920 gedruckt, räumte etwa für Deutsch-Südwestafrika ein: man könne erst seit 1907, nach dem Krieg gegen OvaHerero und Nama, »von einer wirklichen Herrschaft Deutschlands, d.h. von einer Leitung der Politik und der Wirtschaft sprechen«. Und weiter einschränkend erläuterte der Autor, dass »eine tatsächliche Herrschaft im Norden des Schutzgebiets innerhalb der Stammesgebiete der Ovambos nicht ausgeübt« werde.[71] Mit Blick auf die begrenzte Reichweite kolonialer Staatlichkeit und ihre örtliche Schwäche spricht die historische Forschung seit langem davon, dass in den ersten beiden Jahrzehnten deutscher Kolonialtätigkeit lediglich von einzelnen »Herrschaftsinseln« die Rede sein können.[72]

Selbst Gerichten in Deutschland, die die Souveränitätsausübung in den Schutzgebieten zu interpretieren hatten, blieben diese Schwierigkeiten deutscher Herrschaftsaufrichtung nicht verborgen. Noch 1910 erklärte das Reichsgericht in einer seiner wenigen Entscheidung mit explizit kolonialrechtlichem Schwerpunkt: Die deutschen Schutzgebiete seien »der Kultur zum Teil noch gar nicht […] erschlossen« (RGZ 84, 262). Eine andere Entscheidung erklärte gar: die Voraussetzung, dass die Schutzgebiete »der vollen Staatsgewalt des Deutschen Reichs unterstehen« sei »nicht für alle Schutzgebiete […] gegeben« (RGSt 44, 405).

Diese zeitgenössische Einsicht in die Grenzen der deutschen Staatsgewalt in den Schutzgebieten mag wenig erstaunen, da sie schlicht der erlebten Realität vor Ort entsprach und dazu eine geteilte Erfahrung aller Kolonialmächte war. Auch in französischen Kolonialterritorien wurden immer wieder Soldaten zur »Aufstandsbekämpfung« eingesetzt. Erst in den Jahren während und nach dem Ersten Weltkrieg gelang es den europäischen Mächten, den afrikanischen »Primärwiderstand« niederzuschlagen und damit ihre Machtposition gegenüber der kolonisierten Bevölkerung zu konsolidieren. In seiner Gewalttätigkeit erschien der Kolonialstaat der Bevölkerung als »crusher of rocks«.[73]

71 Art. Deutsch Südwestafrika, in: Deutsches Koloniallexikon Bd. I, hg. von Heinrich Schnee, Leipzig 1920, S. 410 f.

72 Übersicht zur Forschung in Jakob Zollmann: Koloniale Staatlichkeit, in: Von Staat zu Staatlichkeit. Beiträge zu einer multidisziplinären Staatlichkeitswissenschaft, hg. von Gunnar Folke Schuppert, Baden-Baden 2019, S. 185-209; hier S. 189.

73 Crawford Young: The African Colonial State in Comparative Perspective, New Haven 1994, S. 134.

Doch blieben Möglichkeiten zur Widerständigkeit. Dort, wo wie in Teilen des französischen Kolonialreichs in Afrika, Restbestände vormoderner Formen geteilter Souveränitätsausübung ins 20. Jahrhundert hineinreichten, mochte dies leichter gelingen. So blieb in Tunesien, 1881 durch Vertrag französisches »Protektorat« geworden, der formal präsidierende »souveräne« Bey an der Spitze seines Staates, während ein französischer Ministerresident in der Hauptstadt Tunis als Vertreter der Protektoratsmacht die Regierungsgeschäfte führte. Dagegen wurde Algerien – das Land weitgehend erobert und die alten Eliten nicht durch Verträge an Frankreich gebunden – als Teil Frankreichs verwaltet. Seit 1848 war Algerien in drei französische Departements gegliedert, einzelne Bevölkerungsgruppen jeweils unterschiedlichen Staatsbürgerschaftsregimen unterworfen.[74] Auch in den deutschen Kolonien zeichnete sich eine weitgehende Tendenz der Entrechtung ab. Mit oder ohne Gewalt wurden nach 1900 die zentralen afrikanischen Führungspersönlichkeiten ersetzt. Dort, wo wie in Deutsch-Südwestafrika oder Deutsch-Ostafrika, Kriege die deutsche Herrschaft an den Rand des Zusammenbruchs gebracht hatten, wurden die in den 1880er und 90er Jahren vertraglich zugesicherten Rechte der afrikanischen Bevölkerung für »verwirkt« erklärt. Dagegen gelang es etwa in Kamerun afrikanischen Petenten, die deutschen Kolonialbeamten immer wieder aufs Neue bei der vorgesetzten Behörde in Berlin an ihre Verpflichtungen aus einem 1884 unterzeichneten Schutzvertrag zu erinnern – den sie keineswegs als Unterwerfungsvertrag interpretiert sehen wollten. An ihre – souveränen – Rechte auf Eigentum an Boden insistierend, legten 1910 Vertreter der Kameruner Elite der Duala direkt Widerspruch gegen eine Enteignungsmaßnahme ein. Das Verfahren endete 1914, zu Beginn des Ersten Weltkriegs, mit der Vollstreckung des Todesurteils gegen Rudolf Manga Bell wegen angeblichen Hochverrats.[75]

74 Vgl. Mary Dewhurst Lewis: Divided Rule. Sovereignty and Empire in French Tunisia, 1881-1938, Berkeley 2013; Noureddine Amara: Être algérien en situation impériale, fin XIXème siècle-début XXème siècle. L'usage de la catégorie »nationalité algérienne« par les consulats français dans leur relation avec les Algériens fixés au Maroc et dans l'Empire Ottoman, in: European Review of History 29, 2012, S. 59-74.

75 Stefanie Michels: Schutzherrschaft revisited. Kolonialismus aus afrikanischer Perspektive, in: Die Vielfalt normativer Ordnungen. Konflikte und Dynamik in historischer und ethnologischer Perspektive, hg. von Andreas Fahrmeir und Annette Imhausen, Frankfurt a.M. 2013, S. 243-274; hier S. 266; Stefanie Michels: 1884. Afrikanische Initiative und deutsche Besitzergreifung, in: Deutschland. Globalgeschichte einer Nation, hg. von Andreas Fahrmeir, München 2020, S. 415-419; van der Linden: The Acquisition of Africa (Anm. 27), S. 186 ff., betont mit Lentner:

So fand sich noch in der Phase des Hochimperialismus vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs ein Nebeneinander von vertraglich zugesicherten Rechten bis hin zu einer (geteilten) Souveränität zwischen europäischen Kolonialstaaten und Afrikanern – die Letztere einzufordern nicht müde wurden. Hinzu trat auf der politisch-militärischen Ebene die Gleichzeitigkeit von kolonialer Gewalt und dem kolonialen Unvermögen, zu verbergen, dass der Kolonialstaat nicht in der Lage war, die »Schutzgebiete […] der vollen Staatsgewalt des Deutschen Reichs« zu unterwerfen (RGSt 44, 405). Es wäre allerdings zu verkürzt, aus dieser zeitgenössischen Einsicht in begrenzte Handlungsmacht ableiten zu wollen, dass »neither the German Empire proper nor German businessmen displayed a steady appetite for colonial control, let alone uncontested claims to colonial sovereignty«.[76] Gewiss gab es im Reichstag scharfe Kritiker des kolonialen Engagements, die wenig oder keinen »kolonialen Appetit« verspürten; und unbestritten ist ebenso die noch nach dem Ersten Weltkrieg von Kolonialenthusiasten oft beklagte »Gleichgültigkeit« »im Volk« gegenüber dem »Wert unserer alten Kolonien«: »Von oben her geschah auch viel zu wenig, um das Interesse zu wecken«.[77] Die Niederschlagung des sogenannten »Araber-Aufstands« 1888 in Ostafrika zeigte gleichwohl, dass das Ziel unwidersprochener kolonialer Kontrolle dem stetig wachsenden deutschen Kolonialbeamtenkorps und den Schutztruppen vor Augen stand.[78] Auch wenn das Kaufen und Einhandeln von Quasi-/Teil-Souveränität die bevorzugte Methode der Machtausdehnung blieb, so waren Gewalt und Repression als Mittel zur (langsamen) Etablierung von Souveränität und Staatlichkeit in den zu kolonisierenden Territorien bereits unter Bismarcks Kanzlerschaft akzeptiert geworden. Dabei blieb es bis 1914. Herr im kolonialen Haus zu sein, war stets der – nie erfüllte – Anspruch.

Das Internationale Kolonialrecht (Anm. 21), S. 91, »Alle diese Regalien und Monopolien sind nicht als von der Gesellschaft selbständig erworbene Hoheitsrechte, sondern nur als dem Grund und Boden anhaftende Privatrechte zu betrachten«.

76 Press: Buying Sovereignty (Anm. 56), S. 20.

77 Adolf Grabowsky: Zur kolonialpolitischen Problematik. Grundsätzliches unter Berücksichtigung neuerer Literatur zur Kolonialpolitik, in: Zeitschrift für Politik 19, 1930, S. 253-276; hier S. 255; vgl. Willeke Sandler: Empire in the Heimat. Colonialism and Public. Culture in the Third Reich, Oxford 2018.

78 Jonathon Glassman: Feasts and Riot. Revelry, Rebellion, and Popular Consciousness on the Swahili Coast, 1856-1888, London 1995.

Souveränität im Verfassungsrecht des Kaiserreichs und der Weimarer Republik

Dieter Grimm

1. *Souveränität auf dem Weg zur Reichseinheit*

Das Konzept der Souveränität war ursprünglich auf den Einheitsstaat bezogen. Die Übertragung auf föderale Gebilde bereitet von jeher Schwierigkeiten. Deutschland ist stets ein solches Gebilde gewesen, unterbrochen nur durch den Nationalsozialismus. Das Heilige Römische Reich, selber kein Staat im modernen Sinn, verhinderte durch seine Existenz, dass seine Territorien, obwohl großenteils schon Züge des modernen Staats aufweisend, souverän wurden. Mit der Auflösung des Reiches 1806 entfiel dieses Hindernis. Aber erst das Ende der napoleonischen Vorherrschaft in Europa brachte den deutschen Einzelstaaten die volle Souveränität. Ihre Fürsten waren nicht geneigt, sie sofort wieder einer neuen Reichseinheit zu opfern, gleichzeitig aber darauf bedacht, den Bestrebungen nach Volks- statt Monarchensouveränität als Legitimationsprinzip staatlicher Herrschaft einen Riegel vorzuschieben.

Ihren Niederschlag fand diese Interessenkonstellation in dem 1815 gegründeten Deutschen Bund, der sich in der Wiener Schlussakte von 1820 als »völkerrechtlicher Verein der deutschen souveränen Fürsten und freien Städte, zur Bewahrung der Unabhängigkeit und Unverletzbarkeit ihrer im Bunde begriffenen Staaten und zur Erhaltung der innern und äußern Sicherheit Deutschlands« bezeichnete. Die »landständische Verfassung«, die laut Art. XIII der Bundesakte von 1815 in allen Mitgliedstaaten »stattfinden« sollte, durfte nicht das monarchische Prinzip antasten, demzufolge der Monarch alleiniger Inhaber der Souveränität war und sich lediglich bei der Ausübung freiwillig an die Bestimmungen der Verfassung band. Gemäß Art. LVI der Wiener Schlussakte konnten die Bindungen, einmal eingegangen, aber nur »auf verfassungsmäßigem Wege«, also nicht einseitig, geändert werden.

Gemäß der gebräuchlichen Unterscheidung war der Bund kein Bundesstaat, sondern ein Staatenbund, in dem die Souveränität per definitionem bei den Mitgliedstaaten liegt. Doch war das Verhältnis zwischen ihnen und dem Bund in einer Weise ausgestaltet, die dem klassischen Souveränitätsbegriff Bodins nicht standgehalten hätte. Der Bund besaß nicht unerhebliche Interventionsbefugnisse zur Abwehr revolutionärer

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-014 | CC BY-SA 4.0

Bestrebungen oder Unruhen in den Mitgliedstaaten, notfalls auch ohne deren Zustimmung. Die Erfüllung des Verfassungsversprechens in Art. XIII der Bundesakte hatte er laut Art. LIV der Wiener Schlussakte zu überwachen. Ob er auch Gesetzgebungsbefugnisse hatte, war strittig. Tatsächlich erließ er Gesetze mit Bindungswirkung im gesamten Bundesgebiet. Zur Durchsetzung des Bundesrechts konnte er die Bundesexekution einsetzen. Überdies war er berechtigt, Krieg zu führen.

Für die Revolution von 1848 hatte die Souveränitätsfrage überragende Bedeutung. Die Revolution verfolgte das doppelte Ziel, die Souveränität der Einzelstaaten zugunsten eines staatlich geeinten, souveränen Deutschlands und die Fürstensouveränität zugunsten der Volkssouveränität zu überwinden. Beide Ziele wurden verfehlt. Die auf dem Prinzip der Volkssouveränität beruhende, gleichwohl monarchische Paulskirchen-Verfassung trat nicht in Kraft. Der Deutsche Bund lebte wieder auf. Die Souveränität verblieb bei den Einzelstaaten und innerhalb ihrer bei den wiedererstarkten Fürsten. Die Bemühungen um die Reichseinheit setzten sich indessen fort, nun aber von oben und also ohne Veränderung des Legitimationsprinzips der monarchischen Souveränität. Dagegen konnte es bei der vollen Souveränität der Einzelstaaten nicht bleiben, wenn es wieder ein Deutsches Reich geben sollte.

Der erste, das Weitere aber schon vorwegnehmende Schritt zu diesem Ziel bestand in der Gründung des Norddeutschen Bundes. Nach der Trennung von Österreich im deutsch-deutschen Krieg von 1866 und der Auflösung des Deutschen Bundes kam es im Norddeutschen Bund zur Vereinigung von Preußen, das sich durch Annexion der mit Österreich verbündeten Staaten nördlich der Mainlinie erweitert hatte, mit den übrigen norddeutschen Staaten, während die vier süddeutschen Länder, die ebenfalls auf österreichischer Seite gekämpft hatten, einstweilen als souveräne Einzelstaaten fortbestanden. Bei der verfassungsrechtlichen Ausgestaltung des Norddeutschen Bundes war aber bereits die Hoffnung auf deren späteren Anschluss bestimmend. Deswegen verwarf Bismarck Maximilian Dunckers Vorentwurf für eine Verfassung des Norddeutschen Bundes als »zu zentralistisch bundesstaatlich für den dereinstigen Beitritt der Süddeutschen« .[1]

Bismarck wollte sich vielmehr an das »Hergebrachte« halten, »dem sich die Regierungen als etwas Gewohntem und Selbstverständlichem leichter fügen werden als jeder neuen Kombination«.[2] Für die Verfassung gab er daher die Maxime aus, sie solle sich in der Form mehr an den

1 Otto von Bismarck: Die Gesammelten Werke, Berlin 1924-1935, Bd. 6, Nr. 615.
2 Ebd., Nr. 616.

Staatenbund anlehnen, in der Sache aber bundesstaatlich sein. In den Erklärungen, die er dem endgültigen preußischen Entwurf beifügte, hieß es, die staatstheoretische Frage, ob das neue Gebilde ein Staatenbund oder ein Bundesstaat sei, solle in der Schwebe bleiben.[3] Dementsprechend fehlte in dem Verfassungsentwurf von 1867 eine Aussage zum Ort der Souveränität. Zum Träger der Staatsgewalt im Norddeutschen Bund war der Bundestag ausersehen, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzte, während dem preußischen König lediglich das Präsidium des Bundes zugedacht war.

Die Verfassungsgebung war damit auf den Vertragsweg verwiesen, der aber mit der Annahme durch eine gewählte Volksvertretung kombiniert wurde. Zunächst einigten sich die norddeutschen Staaten auf einen Verfassungstext. Dieser wurde sodann dem konstituierenden Reichstag unterbreitet, der nach gleichlautenden Wahlgesetzen in den Gründerstaaten vom Volk gewählt worden war. Die vom Reichstag verlangten Änderungen akzeptierten die Regierungen fast ausnahmslos. Der so entstandene Text wurde schließlich von den Landtagen der Mitgliedstaaten des künftigen Staates ratifiziert. Spätere Änderungen bedurften dieser komplizierten Prozedur nicht mehr. Sie erfolgten durch Bundesgesetz. Damit hatten die Gründerstaaten die verfassunggebende Gewalt auf den Bund übertragen. Von der Genese her ein Vertrag, wurde das Dokument seiner Rechtsnatur nach dadurch zur Verfassung.

Einem vergleichbaren Muster folgte vier Jahre später auch die Reichsgründung nach dem siegreichen Krieg gegen Frankreich, jedoch mit dem Unterschied, dass auf norddeutscher Seite nicht mehr die Mitgliedstaaten des Norddeutschen Bundes, sondern dieser selbst Verhandlungspartner der süddeutschen Staaten war. Zwischen dem Bund und den einzelnen süddeutschen Regierungen wurden Verträge über den Inhalt der künftigen Reichsverfassung geschlossen, die dann durch den Bundesrat und den Reichstag des Norddeutschen Bundes sowie die Kammern der süddeutschen Staaten nach zum Teil kontroversen Debatten ratifiziert wurde und am 1. Januar 1871 in Kraft trat. Die Souveränitätsfrage wurde auch hier stillschweigend übergangen, weil die Einigung gefährdet gewesen wäre, wenn man den süddeutschen Staaten, vor allem Bayern, den ausdrücklichen Verzicht auf ihre Souveränität zugemutet hätte.

3 Ebd., Bd. 10, S. 314.

2. Souveränität im Kaiserreich

Politisch war die Unbestimmtheit hinsichtlich der Souveränität im Reich eine Bedingung für das Zustandekommen der Reichsverfassung. Juristisch konnte die Frage aber nicht offenbleiben, weil sie den Schlüssel zur Lösung weiterer Probleme bildete. Vor allem die Klärung von Kompetenzkonflikten hing von ihr ab. Deswegen nahm sich nun die Staatsrechtslehre der Frage an. Kein Thema wurde in den frühen Jahren des Reichs intensiver diskutiert als dieses. Jeder Staatsrechtslehrer, der auf sich hielt, beteiligte sich an der Diskussion.[4] Allein dieser Umstand deutet darauf hin, dass es nicht allein um juristische Begriffe ging. Hinter der begrifflichen Auseinandersetzung um den Ort der Souveränität im Reich stand eine politische Spannung, die bei der Reichsgründung nicht aufgelöst worden war und nun im juristischen Gewand wiederkehrte. Wie sie juristisch entschieden wurde, war politisch folgenreich.

Einen Ausweg aus dem Dilemma hätte die Annahme einer geteilten Souveränität eröffnet. Mit der klassischen Souveränitätslehre ließ sich das nicht vereinbaren. Aber diese war ohne Rücksicht auf die Existenz von Bundesstaaten entstanden. Nun gab es solche und damit auch Theorien, die eine Teilung für möglich hielten. In Deutschland hatte es vor allem der Historiker Georg Waitz nach dem Scheitern der Revolution unternommen zu begründen, dass in Bundesstaaten die Souveränität geteilt sei.[5] Er vermied damit zugleich das Dilemma, dass bei unteilbarer Souveränität wegen der Identität von Staat und Souveränität nur der souveräne Teil Staat sein konnte. Den Beweis dafür glaubte er in den USA zu finden, denen bereits Tocqueville eine doppelte Souveränität bescheinigt hatte. In der Schweiz war man 1848 dagegen auf die Formel einer durch die Bundesverfassung beschränkten Souveränität der Kantone verfallen.

Von der Souveränität blieb danach, dass sie höchste Gewalt war. Aber dafür genügte es Waitz, dass jeder der zum Bundesstaat gehörenden Staaten »in seiner Sphäre« zuhöchst war und den eigenen Teil der Staatsgewalt unabhängig von anderen ausüben konnte. Es ging dann nicht

4 Näher Dieter Grimm: War das Kaiserreich ein souveräner Staat?, in: Das Deutsche Kaiserreich in der Kontroverse, hg. von Sven Oliver Müller und Cornelius Torp, Göttingen 2009, S. 86-101. Aus der zeitgenössischen Literatur vgl. besonders Albert Hänel: Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, Leipzig 1892, S. 200 ff.

5 Georg Waitz: Das Wesen des Bundesstaates. Reden und Betrachtungen von J. v. Radowitz (Gesammelte Schriften, Bd. 2), in: Allgemeine Monatsschrift für Wissenschaft und Literatur, 1853, S. 494-530; auch in: ders.: Grundzüge der Politik nebst einzelnen Ausführungen, Kiel 1862, S. 153-218.

mehr um Souveränität oder Nicht-Souveränität, sondern nur noch um eine zweckmäßige Verteilung der Kompetenzen. Waitz' These beherrschte seit den fünfziger Jahren die Wissenschaft, wie Heinrich von Treitschke bestätigte, der sich der Auffassung von Waitz angeschlossen und ihm das Verdienst zugeschrieben hatte, die »bahnbrechenden Gedanken« der Amerikaner über den Bundesstaat[6] »systematisch und mit dem tiefen Ernste deutscher Wissenschaft« ausgeführt zu haben. »Der alte Streit der Schule über die Begriffe Staatenbund und Bundesstaat ist durch diese meisterhafte Abhandlung von Waitz abgeschlossen«.[7]

Mit der Erreichung der Reichseinheit und dem Inkrafttreten der Reichsverfassung bahnte sich in der Staatsrechtslehre aber ein Sinneswandel an. Sie hielt nun die Zeit für gekommen, sich unter Abkehr von den politischen Parteinahmen der Vergangenheit ganz auf die juristisch richtige Deutung des neuen Rechtszustandes zu konzentrieren. Dass gleichzeitig eine jüngere, nicht mehr durch die Debatten des Vormärz geprägte Generation von Staatsrechtlern die Lehrstühle besetzte, erleichterte die Wende. Die für die neue Aufgabe geeignete Methode sah sie im juristischen Positivismus, dem es zuvörderst darum ging, die Staatsrechtslehre von allen nichtrechtlichen Beimischungen zu reinigen und den positiven Rechtsstoff logisch-begrifflich zu durchdringen, wie es in der Privatrechtswissenschaft schon länger gebräuchlich war. Bereits 1865 ausgerufen,[8] gelangte diese Methode nach der Reichsgründung schnell zur Vorherrschaft.

Bezogen auf die Souveränität begünstigte das eine Rückkehr zum klassischen Verständnis, dessen Kennzeichen nicht nur das Zuhöchstsein, sondern auch die Unteilbarkeit war. Das unbestrittene Haupt der neuen Staatsrechtslehre, der Straßburger Professor Paul Laband, bei der Reichsgründung erst 33 Jahre alt, erklärte:

> Die Souveränität ist eine Eigenschaft absoluten Charakters, die keine Steigerung oder Verminderung zulässt. Es gibt keine halbe, geteilte, verminderte, abhängige, relative Souveränität, sondern nur Souveränität oder Nichtsouveränität.[9]

6 Gemeint sind die nicht näher gekennzeichneten Ausführungen von Alexander Hamilton in den *Federalist Papers*.

7 Heinrich von Treitschke: Bundesstaat und Einheitsstaat, Freiburg 1864; zitiert nach ders.: Aufsätze, Reden und Briefe, Meersburg 1929, Bd. 3: Schriften und Reden zur Zeitgeschichte, S. 37 f.

8 Von Carl Friedrich von Gerber: Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts, Leipzig 1865.

9 Paul Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, Tübingen 1876, zitiert nach der 4. Aufl. 1901, S. 68.

Lediglich einige ältere Staatsrechtler hielten an der Teilbarkeit der Souveränität fest. Auch Treitschke räumte nun ein, er habe Waitz' Theorie damals noch nicht anzufechten gewagt, sondern »den allgemeinen Irrtum« geteilt. Nun sehe man klarer. Innerhalb des Staates könnten nicht mehrere Souveränitäten nebeneinander bestehen. »Die höchste Gewalt ist eben die höchste«.[10]

Unter diesen Umständen ließ sich aber die Frage nach dem Ort der Souveränität im neuen Reich nicht mehr umgehen. Die Diskussion eröffnete der erst 25-jährige bayerische Jurist Max Seydel bereits ein Jahr nach der Reichsgründung,[11] und er tat es mit einem Paukenschlag, der die gerade erreichte Reichseinheit sogleich wieder hinfällig zu machen drohte. Seydel suchte die Eigenart des Bundesstaats nicht wie üblich vom Souveränitätsbegriff, sondern vom Staatsbegriff her zu erfassen. Der Staat sei das höchste menschliche Gemeinwesen. Über ihm gebe es keine höhere, neben ihm keine gleich hohe »Einigung«. Diese Einheit könne nur von einem einheitlichen höchsten Willen beherrscht sein. »Zwei höchste Willen heben einander auf.« Der Wille erscheine in Gestalt der Staatsgewalt. Sie sei höchste Gewalt und ertrage keine andere Gewalt über oder neben sich. Für diese Eigenschaft der Staatsgewalt stehe seit Bodin der Ausdruck »souverän«.

Von hier aus näherte sich Seydel dem Bundesstaatsbegriff. Dabei holte er sich Argumentationshilfe in den USA, wo dieselbe Debatte 40 Jahre vorher im sogenannten Nullifizierungsstreit geführt worden war.[12] Anlass war ein Zollgesetz, das South Carolina wegen fehlender Bundeskompetenz für verfassungswidrig hielt. South Carolina beschritt aber nicht den Rechtsweg, sondern annullierte das Gesetz durch Parlamentsbeschluss. In der Debatte des amerikanischen Senats, die sich daran entzündete, vertrat John Calhoun die Ansicht, South Carolina habe das Recht, dem Bundesgesetz die Geltung zu verweigern, weil die Souveränität bei den Einzelstaaten liege. Die USA seien von diesen, nicht vom amerikanischen Volk gegründet worden, die US-Verfassung sei daher ihrer Rechtsnatur nach ein Vertrag souveräner Staaten. Diese hätten ihre

10 Heinrich von Treitschke: Bund und Reich, Berlin 1874; zitiert nach ders., Aufsätze, Bd. 4 (Anm. 7), S. 212-245; hier S. 218, S. 225.

11 Max Seydel: Der Bundesstaatsbegriff, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 28, 1872, S. 185-256, die folgenden Zitate auf S. 188 f.

12 Vgl. Richard Ellis: The Union at Risk. Jacksonian Democracy, States' Rights and the Nullification Crisis, New York 1987; Jackson Turner Main: The Antifederalists: critics of the Constitution, 1781-1788, Chapel Hill 2004; Dieter Grimm: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin 2009, S. 54 ff.

Souveränität beim Vertragsschluss weder aufgegeben noch teilten sie sie mit den USA. Geteilte Souveränität gebe es nicht.

Dem hielt Daniel Webster im Senat entgegen, die Verfassung möge durch Vertrag der Staaten entstanden sein, habe aber die Rechtsnatur einer Verfassung, denn sie sei vom amerikanischen Volk in Kraft gesetzt worden. Mit der Rückführung auf das amerikanische Volk gewann Webster das Argument, das Volk habe in der Verfassung auch darüber entschieden, wie Kompetenzkonflikte zu lösen seien, nämlich gerichtlich, also durch den US Supreme Court. Das bestritt wiederum Calhoun: Die Verfassung sei von den Völkern der Einzelstaaten ratifiziert worden. Die USA habe es vor der Ratifikation noch gar nicht gegeben. Der Streit erledigte sich schließlich durch eine Änderung des Zollgesetzes. Die Grundfrage, wer im zusammengesetzten Staat souverän sei, war damit aber nicht aus der Welt. In den USA bedurfte es eines Bürgerkrieges 30 Jahre später, um die Frage endgültig zugunsten der Bundesgewalt zu entscheiden.

Calhoun wurde Seydels Gewährsmann. Wie jener insistierte er in scharfer Ablehnung der Lehre von Waitz auf der Unteilbarkeit der Souveränität. Gesamtstaat und Gliedstaaten könnten nicht zugleich souverän sein. Da das Reich durch Vertrag entstanden sei, die Staaten in diesem Vertrag die Souveränität aber nicht auf das Reich übertragen hätten, liege sie weiter bei ihnen. Damit aber nicht genug. Weil der Staat für Seydel dadurch definiert war, dass er die Souveränität innehatte, konnten Gesamtstaat und Gliedstaaten auch nicht gleichzeitig Staaten sein. Traf das zu, entfiel indes die Möglichkeit eines Bundesstaats gänzlich. Diesen Schluss zog Seydel in der Tat. »Alle staatlichen Gebilde, die man mit dem Namen Bundesstaat zu bezeichnen pflegt, müssen entweder einfache Staaten oder Staatenbünde sein.«[13] Zwischen Staatenbund und Einheitsstaat gab es für ihn nichts Drittes.

Die Frage war daher, wer in dem neuen Reich den Namen Staat verdiene, der Gesamtstaat oder die Gliedstaaten. Die Antwort suchte Seydel, wiederum in Anlehnung an Calhoun, in der Entstehungsweise von Bundesstaaten. Sie kämen durch Verträge bereits existierender Einheitsstaaten zustande. Der Vertrag, nicht ein Gesetz, sei ihre Rechtsgrundlage. Der Staatscharakter hing unter diesen Umständen davon ab, ob die vertragschließenden Staaten ihre Souveränität aufgeben und dem neu gebildeten Gemeinwesen übertragen wollten. Da es keinen nicht-souveränen Staat gibt, lautete die Frage noch präziser: ob sie mit dem Vertragsschluss ihr Dasein als Staaten aufgegeben hätten. Einen derartigen Willen konnte

13 Seydel: Der Bundesstaatsbegriff (Anm. 11), S. 208.

Seydel nicht erkennen. Folglich hatte das Reich die Souveränität nicht erlangt, und folglich war es kein Staat geworden. Verglichen mit dem Deutschen Bund hatte sich lediglich der Umfang seiner Kompetenzen und der Name geändert, nicht seine Rechtsnatur.

Seydels Antipode Laband bezweifelte zwar nicht, dass das Reich durch einen Vertrag der Einzelstaaten gegründet worden sei. Mit der Gründung habe aber das vertragsmäßige, also völkerrechtliche, Verhältnis aufgehört und sei in ein staatsrechtliches überführt worden. Damit hätten die Einzelstaaten jedoch nicht ihre Staatsqualität verloren.[14] Im Gegensatz zu Seydel nahm Laband an, dass Souveränität kein notwendiges Attribut von Staaten sei. Es gebe souveräne und nicht souveräne Staaten. Die Identifikation von Souveränität und Staat erkläre sich daraus, dass man zur Zeit der Entstehung dieser Lehre allein den Einheitsstaat vor Augen gehabt habe. Die Existenz zusammengesetzter Staaten zwinge aber zu einer Revision der ursprünglichen Annahme. Seydel hatte darauf nur die Antwort, den nicht souveränen Staat könne man »besten Falles nur in demselben Sinne einen Staat nennen, wie den Eunuchen einen Mann«.[15]

An einer Stelle mussten also angesichts föderaler Gebilde Zugeständnisse gemacht werden. Wenn man an der Einheit von Staat und Souveränität festhielt, musste einer Seite die Staatsqualität abgesprochen werden. Wenn man die Staatsqualität beider Seiten aufrechterhalten wollte, musste man die Einheit von Staat und Souveränität opfern. Labands Auffassung setzte sich durch. Seine Position wurde nun von Georg Jellinek näher ausgearbeitet.[16] Mit Laband ging er davon aus, dass Souveränität nicht zum Wesen des Staates gehöre. Sie sei lediglich eine Eigenschaft, die manche Staaten hätten, andere nicht. Auf die Frage, wie es sich im Reich verhalte, legte Jellinek dar, in zusammengesetzten Staaten stehe demjenigen die Souveränität zu, der über die Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten bestimme. Souverän ist, wer die Kompetenz-Kompetenz hat. In diese zog sich die Souveränität fortan zurück.

Die Kompetenz-Kompetenz lag nun in der Tat beim Reich. Zwar findet man in der Reichsverfassung keine Vorschrift, welche dies ausdrücklich feststellt. Wohl aber heißt es im Schlussartikel 78 wie bereits in der Verfassung des Norddeutschen Bundes, dass Verfassungsänderungen »im Wege der Gesetzgebung« erfolgen, also nicht durch erneuten Ver-

14 Laband: Das Staatsrecht (Anm. 9), S. 60 ff., 84.

15 Max Seydel: Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich, 2., umgearbeitete Auflage 1. Abteilung, Freiburg 1897, S. 8.

16 Georg Jellinek: Die Lehre von den Staatenverbindungen, Wien 1882.

tragsschluss. Das konnte nur bedeuten, dass die Gliedstaaten die verfassunggebende Gewalt auf den Zentralstaat übertragen hatten. Sie lag beim Reich. Daran änderte es auch nichts, dass die Gliedstaaten Anteil an der Verfassungsänderung hatten, denn sie hatten sie nicht als solche je für sich, sondern als Mitglieder eines Reichsorgans, des Bundesrats, der mit Mehrheit entschied, sich also über widerstrebende Staaten hinwegsetzen konnte. Das wurde nun schnell herrschende Meinung. Die Souveränitätsdiskussion flaute ab. Andere Fragen traten in den Vordergrund.

3. Souveränität in der Weimarer Republik

In der Weimarer Republik wiederholte sich die Diskussion nicht. Die Ausgangslage war eine andere. Unmittelbar nach der Revolution von 1918 schien sogar alles auf einen Einheitsstaat unter Einschluss Österreichs hinauszulaufen. Im Verlauf der Vorarbeiten zur Verfassung, noch ehe die Nationalversammlung gewählt war, klärte sich aber, dass die Länder erhalten bleiben würden. Im Folgenden ging es nur noch um die Ausgestaltung der Beziehungen. Es gab niemand mehr, der an der Souveränität des Reichs zweifelte. Zwar enthielt auch die Weimarer Verfassung keine Bestimmung über den Ort der Souveränität. Dass sie dem Reich zustand, folgte aber schon daraus, dass dieses nicht von den Ländern gegründet worden war wie das Kaiserreich. Gründer war vielmehr laut Präambel das Deutsche Volk, von dem gemäß Art. 1 Abs. 2 WRV die Staatsgewalt ausging, nicht von den Monarchen der Einzelstaaten wie 1867 und 1871.

Die Diskussion unter der Weimarer Verfassung kreiste daher nicht um die alte Frage, ob die Länder souveräne Staaten geblieben seien und das Reich also kein Bundesstaat sein konnte. Stattdessen ging es darum, ob die Länder überhaupt noch Staaten bildeten und das Reich nicht vielmehr ein dezentraler Einheitsstaat sei. Nur eine verschwindende Minderheit wollte auch den Ländern Souveränität zusprechen. Bei Hans Nawiasky, einem Österreicher, der aber seit 1914 in Bayern wirkte, verband sich diese Annahme mit der Vorstellung eines dreigliedrigen Bundesstaats, in dem Reich und Länder gleichberechtigt nebeneinanderstanden und zusammen den Gesamtstaat bildeten.[17] Damit blieb Nawiasky aber allein. Die Vorstellung hatte keine Entsprechung in der Wirklichkeit. Vielmehr setzte sich die Auffassung durch, die Länder seien nach

17 Hans Nawiasky: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920.

wie vor Staaten, wenn auch keine souveränen. Auch die Republik war also ein Bundesstaat, aber ein erheblich unitarischerer als das Kaiserreich.

Auffällig ist jedoch, wie die Argumentation sich änderte. Sie wurde nicht mehr begrifflich geführt. Richard Thoma fragte vielmehr, ob

> die Wissenschaft vom positiven deutschen Staatsrecht, die seit der Mitte des 19. Jahrhunderts mit größtem Eifer und mit einem nicht geringen Aufgebot von logischem Scharfsinn die Lehre von den Staatverbindungen und allem was damit zusammenhängt, gepflegt hat und von deren Vertretern auch heute noch viele diese Probleme zu den ihrigen, wenn nicht sogar zu ihren wichtigsten, rechnen – ob sie nicht, erleichtert, all diese begrifflichen und konstruktiven Bemühungen über Bord werfen und sie denjenigen Wissenschaften überlassen sollte, in denen sie ihre eigentliche Heimat und ihren unmittelbaren wissenschaftlichen Wert haben, nämlich der allgemeinen Staatslehre und vergleichenden Staatsrechtswissenschaft, sowie der Wissenschaft vom Völkerrecht.[18]

So weit wollte er am Ende aber doch nicht gehen. In den Worten und Begriffen schwängen nämlich »bedeutsame Imponderabilien des Gefühls und des Willens mit, die eine nach Übereinstimmung mit dem Volksempfinden und nach Lebensnähe strebende praktische Rechtswissenschaft nicht missachten« dürfe; es handele sich hier um »Einfühlung, nicht um Logik und Konstruktion«.[19] Aus diesem Grund, der im Kaiserreich zweifellos dem Diktum »unjuristisch« verfallen wäre, sollte man an der Staatlichkeit der Länder festhalten. Was Thoma 1930 erwog, war freilich längst in Gang. Das Thema wanderte in die Staats- und Verfassungstheorie aus. Der Streit des 19. Jahrhunderts um den Ort der Souveränität im Kaiserreich ließ sich für die neue Generation von Staatsrechtslehrern nur noch historisch erklären, wobei ungeachtet des methodologischen Credos der Positivisten politische Wünsche eine Rolle gespielt hätten.

Hans Kelsen sah den Sinn der alten Debatte nur in dem Versuch, »an der Deutung des Charakters der – zum Bundesstaat sich zusammenschließenden – Verbände, trotz des durch den Zusammenschluss wesentlich geänderten Tatbestandes nichts wesentlich zu ändern«; an dem »*theoretischen* Resultat« habe ein »ausgesprochen *politisches* Interesse« be-

18 Richard Thoma: Das Reich als Bundesstaat, in: Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hg. von Gerhard Anschütz und Richard Thoma, Tübingen 1930, Bd. 1, S. 169-186; hier S. 171 ff.

19 Ebd., S. 173.

standen.[20] Auch für Hermann Heller war der Streit nur aus politischen Gründen zu verstehen. Wissenschaftlich sei die Position unhaltbar. »Wird mit dem Staats- und Souveränitätsbegriff ernst gemacht, so ist man nicht in der Lage, den Ländern die Eigenschaften eines Staates zuzusprechen.«[21] Trotz der »Bibliotheken, welche die besten Köpfe der beiden letzten Generationen« diesem Problem gewidmet hätten, sei es eine Forderung der wissenschaftlichen Eindeutigkeit, den Namen Staat ausschließlich für die universalen Entscheidungseinheiten zu reservieren.[22]

Desgleichen ist es für Carl Schmitt nur »geschichtlich begreiflich und erklärlich, dass nach dem Jahre 1871 die Staatsrechtslehre des Deutschen Reiches den Unterschied dieses Reiches gegenüber dem früheren Deutschen Bund von 1815 auf solche simplistischen Schlagworte« wie Staatenbund und Bundesstaat gebracht habe.[23] Die Jellinieksche Lösung, wonach derjenige Verband souverän ist, der die Kompetenz-Kompetenz besitzt, wird ad absurdum geführt. »Souveränität ist keine Kompetenz, auch keine Kompetenz-Kompetenz.« Allerdings gelang es Schmitt nur durch eine unscheinbare sprachliche Abwandlung, Jellineks These als »unsinnig« hinzustellen. Jellinek hatte ja nicht gesagt, Souveränität sei Kompetenz-Kompetenz, sondern derjenige, welcher die Kompetenz-Kompetenz besitze, sei souverän, also keine Aussage über den Inhalt der Souveränität, sondern über ihren Träger gemacht.

An die Stelle der alten Versuche, die aus Staaten zusammengesetzten politischen Einheiten zu begreifen, setzte Schmitt, ebenfalls in Auseinandersetzung mit Calhoun,[24] eine neue Variante, die Theorie vom Bund. Den Bund definierte er als

> eine auf freier Vereinbarung beruhende, dem gemeinsamen Zweck der politischen Selbsterhaltung aller Bundesmitglieder dienende, dauernde Vereinigung, durch welche der politische Gesamtstatus jedes einzelnen Bundesmitgliedes im Hinblick auf den gemeinsamen Zweck verändert wird.[25]

Ihm fehlt aber ein gemeinsames Volk. Im Gegensatz zur Unterscheidung von Staatenbund und Bundesstaat, die gerade wegen der Souveränitäts-

20 Hans Kelsen: Allgemeine Staatslehre, Berlin 1925, S. 116 [Hervorhebung im Original].

21 Hermann Heller: Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts, Berlin und Leipzig 1927, S. 117.

22 Ebd., S. 115.

23 Carl Schmitt: Verfassungslehre, München und Leipzig 1928, S. 366.

24 Ebd., S. 373 ff.

25 Ebd.

frage getroffen worden war, charakterisierte Schmitt den Bund dadurch, dass er die Souveränitätsfrage offenhielt. Der Bund sei daher am Ende, sobald die Souveränitätsfrage gestellt werde. Entweder regrediere er dann zum Staatenbund oder schreite vorwärts zum Einheitsstaat.

Bundesstaaten waren danach, wie bei Seydel, eine Unmöglichkeit. Was war dann aber die Weimarer Republik? Für sie, aber auch die USA, schlug Schmitt einen »selbständigen Typus« vor, der sich aus der Kombination von Demokratie und bundesstaatlicher Ordnung ergebe, den »Bundesstaat ohne bündische Grundlage«.[26] Er hat ein einheitliches Volk und ist in Wahrheit Einheitsstaat. Die bundesstaatliche Organisation diene nur noch der Gewaltenteilung und Dezentralisierung. Die Länder seien weder souverän noch Staaten. Dafür fand Schmitt die entschiedene Zustimmung Hellers. Die Länder der Weimarer Republik waren für ihn, juristisch betrachtet, nichts anderes als Provinzen oder Kommunen. Sie hätten zwar einen eigenen Wirkungskreis, aber doch nur in den vom Zentralstaat gesetzten Grenzen, über deren Einhaltung dieser wache. »Erst und allein der souveräne Staat ist nur nach unten Herr und nach oben nicht mehr Untertan.«[27]

Schmitt hatte der Souveränität allerdings noch größere Aufgaben zugedacht als die Klärung der Bundesstaatsfrage. Von all den Begriffsstreitigkeiten, die darüber geführt worden seien, hänge wenig ab. Die Souveränitätsfrage musste für ihn viel radikaler gestellt werden. Sie sollte Schmitts vordringlichem Ziel dienen, den liberalen Rechtsstaat zu überwinden und den Primat der Politik über das Recht wiederherzustellen. Schmitts beständiger Vorwurf an den Liberalismus und seine Ausprägung im bürgerlichen Rechtsstaat war es, der Souveränitätsfrage mit der Fiktion auszuweichen, souverän sei die Verfassung.

> In Wirklichkeit aber sind es gerade die wesentlich politischen Entscheidungen, welche der normativen Umschreibung entgehen. Die Fiktion der absoluten Normativität hat dann kein anderes Ergebnis, als dass eine so fundamentale Frage wie die nach der Souveränität im Unklaren gelassen wird.[28]

Für die nötige Klarheit hatte Schmitt schon 1922 in seiner Schrift *Politische Theologie* sorgen wollen. Sie beginnt mit dem berühmt gewordenen Satz: »Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entschei-

26 Ebd., S. 89.
27 Heller: Die Souveränität (Anm. 21), S. 116, in offenkundiger Anspielung auf eine Formulierung von Laband: Das Staatsrecht (Anm. 9), S. 55.
28 Carl Schmitt: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, München und Leipzig 1922; hier zitiert nach der 2. Aufl. 1934, S. 11.

det.«[29] Allein diese Definition könne dem Begriff der Souveränität gerecht werden. Der Ausnahmezustand wird »im eminenten Sinne« verstanden, als existentielle Bedrohung des politischen Gemeinwesens, die für Schmitt nicht wie gewöhnliche Störungen tatbestandsmäßig erfasst und normiert werden kann. Wer in dieser Situation die Entscheidung an sich ziehe, nehme daher auch keine Kompetenz wahr. Er erhebe sich vielmehr über die Rechtsordnung und suspendiere sie in ihrer Gesamtheit. »Die Entscheidung macht sich frei von jeder normativen Gebundenheit und wird im eigentlichen Sinne absolut.«[30] Es bleibe dann immer noch eine Ordnung übrig, aber keine Rechtsordnung.

Schmitts Aussagen zum Verhältnis von Souveränität und Normativität schwanken allerdings. In der *Verfassungslehre*, die sechs Jahre später unter den Bedingungen einer konsolidierten Republik erschien, kehrt die Formulierung im Zusammenhang mit der Verfassungsdurchbrechung wieder.

> Wenn im Interesse der Existenz des Ganzen solche Durchbrechungen und Maßnahmen vorgenommen werden, so zeigt sich darin die Überlegenheit der Existenz über die bloße Normativität. Wer zu solchen Handlungen befugt und imstande ist, handelt souverän.[31]

Auch für den modernen Rechtsstaat seien diese Durchbrechungen das »Kriterium der Souveränität«. Hier ist das souveräne Handeln im Ausnahmezustand also doch Wahrnehmung einer Kompetenz, aber eben der Kompetenz, das geltende Recht außer Acht zu lassen. Nicht gesagt wurde, was gilt, wenn von den beiden Bedingungen nur eine erfüllt ist und der Kompetenz keine Fähigkeit entspricht. Bleibt es dann bei der »Politischen Theologie«?

Radikal wurde die Souveränitätsfrage ebenfalls von Schmitts Antipoden Kelsen gestellt, aber gerade in der umgekehrten Richtung, indem er die Souveränität völlig in der geltenden Rechtsordnung aufgehen ließ.[32] Kelsen war es primär um die Wissenschaftlichkeit der Rechtswissenschaft und der Rechtserkenntnis zu tun. Sie erschien ihm nur möglich, wenn Sein und Sollen scharf voneinander getrennt wurden. Die »Reinheit« der Rechtslehre, die er forderte, verlangte den Ausschluss jedes metaphysischen oder faktischen Elements. Recht war konsequent selbstbezüglich zu denken. Recht konnte nur aus Recht hervorgehen. Es ist reine Sollens-

29 Ebd.

30 Ebd., S. 19. Diese Auffassung wird ausdrücklich geteilt von Heller: Die Souveränität (Anm. 21), S. 161 ff.

31 Schmitt: Verfassungslehre (Anm. 22), S. 107.

32 Kelsen: Allgemeine Staatslehre (Anm. 20), S. 16 ff., 102 ff.

ordnung und als solche notwendig widerspruchsfrei. Der Preis, den Kelsen für die Reinheit zu zahlen hatte, bestand darin, dass an der Spitze der Rechtsordnung eine Fiktion in Form der sogenannten Grundnorm als rein logischer Zurechnungspunkt aller nachfolgenden, rechtsetzenden wie rechtsanwendenden Akte stand.

Für einen Souverän als obersten Rechtsetzer oder gar als zur Rechtsverletzung befugte Instanz ist daher in Kelsens System kein Platz. Der Staat ist nicht eine Institution, die das positive Recht setzt und durchsetzt, sondern »seinem Wesen nach ein System von Normen oder der Ausdruck für die Einheit eines solchen Systems«.[33] Dass es daneben einen »soziologischen Staat« gibt, lässt sich nicht leugnen, ist aber juristisch irrelevant.[34] In der Reinen Rechtslehre fallen Staat und Recht in eins. Souveränität kommt überhaupt nur als Eigenschaft der Rechtsordnung in Betracht. Sie ist »Ausdruck der Einheit der Rechtsordnung«.[35] Schmitt bemerkte dazu, Kelsen löse »das Problem des Souveränitätsbegriffs dadurch, dass er es negiert«.[36] Das war der Stand der Ding, als das Jahr 1933 neue Fakten schuf, unter denen Carl Schmitt zu Ehren kam, während Kelsen emigrieren musste.

4. Die Aktualität der historischen Souveränitätsdiskussion

Wie das Kaiserreich und die Weimarer Republik ist die Bundesrepublik ein Bundesstaat, und ihre bundesstaatliche Ordnung hat zu vielen Streitfragen und noch mehr Verfassungsänderungen geführt, aber keine Souveränitätsprobleme aufgeworfen. Die Souveränitätsfrage stellte sich vielmehr erst im Zusammenhang mit der europäischen Integration, indessen nicht sogleich, sondern aufgrund der Intensivierung, wie sie insbesondere vom Lissabon-Vertrag des Jahres 2007 ausging. Mit ihm ist die Frage nach dem Ort der Souveränität in der Europäischen Union ins Zentrum gerückt. Auch die damit zusammenhängende Frage, ob die Rechtsgrundlage der EU ein völkerrechtlicher Vertrag souveräner Staaten oder eine Verfassung ist, spielt wieder eine Rolle. Das soll hier noch kurz zur Sprache kommen, weil dabei wieder auf die Argumente zurückgegriffen wird, die schon in den USA und im Kaiserreich verwendet wurden.

33 Ebd., S. 16.

34 Hans Kelsen: Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Kritische Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Recht, Tübingen 1922.

35 Kelsen: Allgemeine Staatslehre (Anm. 20), S. 105.

36 Schmitt: Politische Theologie (Anm. 28), S. 31.

Die Dichotomie von Staatenbund und Bundesstaat ist allerdings überwunden. Die EU ist eine supranationale Organisation, aber angesichts ihrer Kompetenzfülle und Organisationsdichte eine präzedenzlose, für die es an einem Begriff noch fehlt, sodass sie meist als Institution sui generis bezeichnet wird. Einigkeit herrscht jedoch darüber, dass sie kein Staat ist. Unstrittig ist auch, dass sie jedenfalls nicht allein souverän ist, kontrovers dagegen, ob sie Anteil an der Souveränität hat. Verneint wird dies insbesondere vom deutschen Bundesverfassungsgericht, das hier wie Calhoun argumentiert.[37] Es geht davon aus, dass die EWG/EG/EU ein Geschöpf souveräner Staaten ist, welches diese im Wege des Vertragsschlusses gegründet und bisher nicht in die Selbständigkeit entlassen haben. Die Entscheidung über ihre Existenz und ihre Rechtsgrundlage liegt bei den Mitgliedstaaten. Übertragen wurde nicht die Souveränität, sondern eine Anzahl von Hoheitsrechten.

Auf dieser Differenz insistiert das Bundesverfassungsgericht mit besonderem Nachdruck. Aus ihr leitet es ab, dass europäische Rechtsakte, die sich nicht auf eine übertragene Kompetenz stützen können, nicht nur gegen die Europäischen Verträge verstoßen, sondern auch die Souveränität der Bundesrepublik verletzen und die Anwendung ihrer Verfassung unzulässig verkürzen, weswegen sie in der Bundesrepublik keine Geltung entfalten können. Ob ein solcher Fall vorliegt, stellt mit Wirkung für die Bundesrepublik das Bundesverfassungsgericht letztverbindlich fest. Die letztere Schlussfolgerung bildet den Stein des Anstoßes für den Gerichtshof der EU (EuGH). Er leugnet zwar nicht, dass kompetenzlose Akte europarechtswidrig sind, beansprucht aber die Befugnis, dies festzustellen, für sich allein. Der Streit, der bereits seit 1974 schwelt, ist 2020 im Verfahren über die Anleihekäufe der EZB erstmals offen ausgebrochen.[38]

Hinter ihm stehen unterschiedliche Auffassungen der beiden Gerichte über den Geltungsgrund des Europarechts. Während das Bundesverfassungsgericht davon ausgeht, dass es seine Geltung in der Bundesrepublik allein dem Rechtsanwendungsbefehl des Deutschen Bundestages verdankt, der mit der Ratifizierung der Verträge erteilt wird, und daher auch nur so weit gilt, wie dieser Befehl reicht, nimmt der EuGH an, dass sich das Europarecht von seiner Quelle in den Mitgliedstaaten emanzipiert hat und aus eigenem Recht gilt. Von diesen Ausgangspunkten entwickeln die beiden Gerichte ihre Position folgerichtig. Die Möglichkeit eines Kompromisses zwischen ihnen ist nicht ersichtlich. Aus dieser Un-

37 Eine Zusammenfassung der Europa-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei Dieter Grimm: Das Grundgesetz als Riegel vor einer Verstaatlichung der Europäischen Union, in: Der Staat 48, 2009, S. 475-495.

38 Siehe BVerfGE 154, 17 – PSPP.

versöhnlichkeit bezieht die Souveränitätsfrage sowie die Verfassungsfrage ihre tiefere Bedeutung wie seinerzeit im amerikanischen Nullifizierungsstreit und in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung im deutschen Kaiserreich.

Souveränität und Verfassung hängen zusammen. Wenn der Begriff der Souveränität ein Merkmal über die Zeit hinweg beibehalten hat, dann das Recht einer politischen Einheit auf Selbstbestimmung hinsichtlich ihrer Zwecke, Organisation, Befugnisse und Mittel. Diese Selbstbestimmung findet Ausdruck im Akt der Verfassungsgebung. Indessen ist die EU hinsichtlich all dieser Grundfragen nicht selbstbestimmt, sondern fremdbestimmt, mithin das Gegenteil von souverän.[39] Die Entscheidung darüber liegt ausschließlich bei den Mitgliedstaaten. Die EU ist in dieser Hinsicht Objekt fremder Willensentscheidungen, nicht Subjekt. Ebenso verhält es sich mit ihrer Rechtsgrundlage. Die EU gibt sie sich nicht selbst, sie wird ihr von den Mitgliedstaaten mittels Vertragsschlusses gegeben, und nur diese können sie durch erneuten Vertragsschluss wieder ändern. Die Selbstbestimmung der EU setzt erst unterhalb der Verfassungsebene ein.

Die Verträge erfüllen zwar eine Reihe von Funktionen, die in Staaten die Verfassung erfüllt. Sie richten die EU ein, bestimmen ihre Organisation und ihre Kompetenzen und setzen die Bedingungen fest, unter denen sie ausgeübt werden dürfen. Was zur Verfassung im Vollsinn des Begriffs fehlt, ist aber gerade das für die Souveränität relevante Element der Selbstbestimmung. Weder die EU noch die Unionsbürger sind an der Verfassungsgebung beteiligt. Sie liegt bei den Mitgliedstaaten, und selbst dort, wo die Ratifikation ein Referendum erfordert, stimmen die Einzelnen nicht als Unionsbürger, sondern als Staatsbürger ab. In der EU sind die Verträge also nicht wie seinerzeit im deutschen Kaiserreich lediglich die Entstehungsform einer Verfassung, sodass der Vertragscharakter mit dem Vertragsschluss konsumiert ist. Die verfassungsgebende Gewalt verbleibt vielmehr bei den Mitgliedstaaten, und die Rechtsgrundlage behält den Charakter von Verträgen.

Kann man dann wenigstens davon sprechen, dass die Souveränität in irgendeiner Form zwischen der EU und den Mitgliedstaaten verteilt ist? Das wird vielfach angenommen. Aber auch eine geteilte Souveränität wäre Souveränität. Es ist jedoch schwer vorstellbar, eine politische Institution souverän zu nennen, die über alle wesentlichen Fragen ihrer Exis-

39 Vgl. Dieter Grimm: Souveränität in der Europäischen Union, in ders.: Europa ja – aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie, München 2016, S. 49-70.

tenz, Zwecke und Form nicht selbst bestimmt. Die EU teilt sich mit den Mitgliedstaaten die Hoheitsrechte und übt diejenigen, welche ihr überlassen wurden, selbständig aus. Aber sie besitzt keine Souveränität. Andere nehmen an, die Mitgliedstaaten hätten ihre Souveränitäten »gepoolt« und ließen die gepoolte Souveränität von der EU ausüben. Auch davon kann aber keine Rede sein. Die EU übt die Befugnisse, die ihr übertragen worden sind, selbständig und unabhängig von dem Willen der Mitgliedstaaten, unter Umständen sogar gegen ihren Willen aus.

Calhouns und Seydels Argumentation, die bezogen auf die USA und das Kaiserreich nicht zutraf, weil die Souveränität dort in der Tat auf die höhere Einheit übergegangen war, trifft also auf die EU sehr wohl zu. Sie ist weiterhin eine auf völkerrechtlichen Verträgen beruhende und von dem Willen der Mitgliedstaaten abhängige supranationale Organisation, und ihre Rechtsgrundlage ist keine Verfassung. Das ließe sich freilich ändern, wenn die Mitgliedstaaten in einem letzten völkerrechtlichen Vertrag die verfassunggebende Gewalt für die EU auf diese übertrügen. Sollte das angestrebt werden, käme freilich noch einmal das Bundesverfassungsgericht ins Spiel. Es hat nämlich festgestellt, dass das deutsche Volk die Staatsorgane der Bundesrepublik nicht ermächtigt habe, die nationale Souveränität preiszugeben.[40] Solange das Grundgesetz gilt, scheidet demnach eine souveräne EU unter deutscher Beteiligung aus.

40 BVerfGE 123, 267 (347 f.) – Lissabon-Vertrag.

Souveränität und das monarchische Prinzip im Zeitalter des Deutschen Bundes

Jasper Heinzen

Wenige Wochen nach Ende des Wiener Kongresses und der kurzlebigen Rückkehr Napoleons auf den französischen Thron stellte der Geheimrat Dr. Karl Ernst Schmid aus dem thüringischen Zwergstaat Sachsen-Hildburghausen seinen Plan für eine Zeitschrift vor, die einzig der Ergründung des Verfassungswesens des neu gegründeten Deutschen Bundes diente. In der dem Erbgroßherzog Georg von Mecklenburg-Strelitz gewidmeten Programmatik fragte Schmid rhetorisch: »Wer soll aber jene Keime eines neuen öffentlichen Rechts, die in der Bundesacte liegen, pflegen und großziehen?« Weder die Regierungen der einzelnen Bundesstaaten noch der Bundestag sollten allein Politik machen, empfahl er. In einem Fall würde sich sonst das »Naturgesetz« der Neigung zum Herrschen durchsetzen, im anderen der Bund zum »willenlosen Organ der Regierungen« herabsinken. Um diese Missstände zu vermeiden, sollte stattdessen die öffentliche Meinung – sprich das Bildungsbürgertum mit dem von ihm beeinflussten Staatsbeamtentum – über Recht und Unrecht entscheiden.[1] Schmitts Appell an den Thronfolger eines immer noch feudal regierten Ständestaats bietet einen passenden Einstieg, um den Souveränitätsdiskurs des Deutschen Bundes zu beleuchten. Der Anspruch der Bundesfürsten, in ihren Ländern uneingeschränkt walten zu dürfen, war oftmals schwierig in Einklang zu bringen mit der Autorität des Bundes, der europäischen Großmachtpolitik und der wachsenden Bedeutung der Nation als normativem Bezugsrahmen, welcher das »Volk« zu einer eigenständigen politischen Variable erhob.

Ziel des vorliegenden Beitrags ist es, den Herausforderungen dieses multipolaren Spannungsfeldes aus der Perspektive des monarchischen Prinzips nachzugehen. Diese Herangehensweise ist dem Umstand geschuldet, dass das Verfassungswerk des Deutschen Bundes in Bodinscher Manier der Exekutive der Mitgliedstaaten das alleinige Herrschaftsrecht zusprach. Da dieser Staatenbund mit Ausnahme der vier freien Städte Bremen, Frankfurt am Main, Hamburg und Lübeck laut Artikel 57 der 1820 verabschiedeten Schlussakte aus »souverainen Fürsten« bestand, musste,

1 Der Deutsche Bund: Eine Zeitschrift für das öffentliche Recht Deutschlands und der deutschen Länder 1, 1815, S. 5.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-015 | CC BY-SA 4.0

> dem hierdurch gegebenen Grundbegriffe zufolge, die gesamte Staatsgewalt in dem Oberhaupte des Staats vereinigt bleiben, und der Souverain kann durch eine landständische Verfassung nur in der Ausübung bestimmter Rechte an die Mitwirkung der Stände gebunden werden.[2]

Die auf dem Wiener Kongress ausgearbeitete Bundesakte von 1815 hatte den Regierungen auferlegt, landständische Verfassungen zu erlassen, ohne jedoch den Wahlmodus für die Volksvertretungen oder den Umfang ihrer Beteiligung an den Regierungsgeschäften festzulegen.[3] Das monarchische Prinzip wies den Ständen lediglich eine bedarfsbedingt beratende Funktion zu. Diesem Ansatz lag die Annahme zugrunde, dass der Staat eines ungeteilten *Pouvoir constituant* bedurfte, der entschied, was Recht sei. So dachte auch Schmid, wenngleich er die Rolle des Richters de facto eher von akademisch gebildeten Staatsdienern wie ihm selbst ausgeübt sehen wollte. Der Monarch und die in seinem Namen handelnden Beamten sollten über allen gesellschaftlichen Partikularinteressen stehen, um so den Staat *sine ira et studio* zum Besten aller zu verwalten.[4] Die Krone konnte zwar freiwillig Teile ihrer Regierungsgewalt an ein Parlament abtreten, blieb aber weiterhin die Inhaberin der eigentlichen Staatsgewalt. Die Staatsphilosophen Georg Friedrich Wilhelm Hegel und Friedrich Julius Stahl sahen darin die Verwirklichung der »sittlichen Idee« im Staat beziehungsweise die Umsetzung eines »sittlichen Reichs« in der diesseitigen Welt.[5] Außenpolitisch ließ sich die Hypostasierung der Staatsgewalt in die Beschwörung monarchischer Solidarität ummünzen, wie sie etwa in der Heiligen Allianz zum Ausdruck kam.[6]

2 Wiener Schlußakte, 1820, http://www.verfassungen.de/de06-66/schlussakte20.htm (letzter Zugriff 16.6.2023).

3 Vgl. Horst Dippel: Eine »auf Grundsätzen beruhende Verfassung des Staates«. Die Anfänge der Verfassungsentwicklung in Deutschland, 1814-1824, in: Der Staat 59, 2020, S. 599-625.

4 Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. 2, München 1992, S. 102-107.

5 Otto Brunner: Vom Gottesgnadentum zum monarchischen Prinzip. Der Weg der europäischen Monarchie seit dem hohen Mittelalter, in: Das Königtum. Seine geistigen und rechtlichen Grundlagen, Lindau und Konstanz 1956, S. 279-305; hier S. 302; Olivier Jouanjan: Une histoire de la pensée juridique en Allemagne, 1800-1918. Idéalisme et conceptualisme chez les juristes allemandes du XIXe siècle, Paris 2005, S. 69.

6 Die Heilige Allianz. Entstehung – Wirkung – Rezeption, hg. von Anselm Schubert und Wolfram Pyta, Stuttgart 2018; Stella Ghervas: La Sainte-Alliance. Un pacte pacifique européen comme antidote à l'Empire, in: Europe de papier. Projets européens au XIXe siècle, hg. von Sylvie Aprile, Cristina Cassina, Philippe Darriulat und René Leboutte, Lille 2015, S. 47-64.

Lange haben Historiker, Staatsrechtslehrer und Politikwissenschaftler darüber gestritten, ob es sich beim monarchischen Prinzip mit selbst auferlegten Restriktionen um eine eigenständige Verfassungstradition oder lediglich eine Zwischenstation auf dem Weg zu einer zwangsläufigen Ausdehnung parlamentarischer Mitbestimmungsrechte gehandelt hat.[7] Inzwischen tendiert der Forschungskonsens dahin, die Souveränität der Fürsten im Deutschen Bund als Spielart der im 19. Jahrhundert vorherrschenden konstitutionellen Monarchie zu behandeln. Dennoch lohnt ein Blick auf die Frage, warum sich das monarchische Prinzip gerade in Mitteleuropa einer so großen Beliebtheit erfreute. Entgegen Otto Hintzes Aussage aus dem Jahre 1911, dass das »monarchisch-konstitutionelle Regierungssystem« eine ureigen »preußisch-deutsche« Institution sei, knüpfte es tatsächlich nur begrenzt an vorhergehende politische Ordnungsmodelle an.[8] Die Überleitung der Staatsgewalt auf die Landesfürsten brach mit der Bündelung der Souveränität in der Person des von Kurfürsten gewählten Oberhaupts des Heiligen Römischen Reichs. Zugleich machte der Deutsche Bund Gemeinden, Korporationen und Stände, die ehemals unter dem Mantel der Reichsunmittelbarkeit selbstregulierend gewirkt hatten, zu Untertanen. Kurzum, das monarchische Prinzip schien erstaunlich eindimensionale Lösungen zu bieten für die Vielschichtigkeit von Deutschlands föderalem Erbe. Auch war die ihm zugrundeliegende Konzipierung einer natürlichen Deckungsgleichheit der Interessen von Krone und Staatsvolk erstaunlich naiv konzipiert.

Trotz der Schwächen des monarchischen Prinzips und der Blockaden, die es einer liberal-nationalstaatlichen Verfassungsentwicklung in den Weg gelegt hat, erfreuen sich die Leistungen des Deutschen Bundes seit den 1980ern wachsender historiografischer Würdigung. Mit kurzer Unterbrechung während der Revolution von 1848/49 existierte dieser Staatenbund für nahezu ein halbes Jahrhundert (1815/66). Das macht ihn zu einer der langlebigsten Verfassungskonstrukte der neueren deutschen Geschichte. Zeitweilig umfasste er fast zwei Drittel aller Staaten in

7 Vgl. Dieter Gosewinkel: The Constitutional State, in: The Oxford Handbook of European Legal History, hg. von Heikki Pihlajamäki, Markus D. Dubber und Mark Godfrey, Oxford 2018, S. 946-974; Hans-Christof Kraus: Die politische Neuordnung Deutschlands nach der Wende von 1866, in: Der preußisch-österreichische Krieg 1866, hg. von Winfried Heinemann, Lothar Höbelt und Ulrich Lappenküper, Paderborn 2018, S. 317-332; hier S. 331 f.; Martin Kirsch: Monarch und Parlament im 19. Jahrhundert. Der monarchische Konstitutionalismus als europäischer Verfassungstyp, Göttingen 1999.

8 Otto Hintze: Das monarchische Prinzip und die konstitutionelle Verfassung, in: Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, Göttingen 1962, S. 359.

Europa (42 von 68).[9] Seinen langen Bestand verdankte er einem zumindest partiellen politisch-institutionellen Entwicklungspotenzial in bundesstaatlich-nationaler Richtung sowie einem – gegenüber der Vergangenheit – Mehr an politischer Partizipation seitens der Bevölkerung.[10] Angesichts des oben Gesagten ist interessant, dass der Bund zugleich als eine Fortsetzung, wenn nicht gar Vertiefung des föderativen Nationsverständnis begriffen wird, das sich im Heiligen Römischen Reich herausgebildet hatte.[11]

Um die offensichtlichen Unterschiede zwischen dem theoretischen Konzept und der Umsetzung des monarchischen Prinzips zu erklären, setzt dieser Beitrag bei der Plastizität des Bundes an. Er war, wie Wolf D. Gruner treffend hervorhebt, ein »Mehrebenensystem«.[12] In ihm funktionierte Souveränität als transzendentale Ressource, die sowohl zwischen wie innerhalb der Ebenen zum Einsatz kam. Auf der obersten Stufe stellte der Bund einen »multinationalen Komplex« (Hagen Schulze) dar, an dem aufgrund dynastischer Verbindungen auch auswärtige Mächte beteiligt waren.[13] Auf dem nächstniederen Niveau waren der auf vorwiegend sicherheits-, militär- und verfassungspolitische Aufgaben beschränkte Gesandtenkongress (Bundesversammlung) und Kommissionen des Bundes angesiedelt. Unter seiner Schirmherrschaft versuchten die Monarchen der

9 Andreas Fahrmeir: Innere Nationsbildung im 19. Jahrhundert: Der Deutsche Bund im internationalen Vergleich, in: Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815-1848), hg. von Jürgen Müller, Göttingen 2018, S. 207-224; hier S. 213.

10 Jürgen Müller: Deutscher Bund und deutsche Nation, 1848-1866, Göttingen 2005; Hans-Werner Hahn: Der Deutsche Bund. Zukunftslose Vorstufe des kleindeutschen Nationalstaats oder entwicklungsfähige föderative Alternative?, in: Zusammengesetzte Staatlichkeit in der europäischen Verfassungsgeschichte (Der Staat. Beihefte, 16), Berlin 2006, S. 41-70; hier S. 50 f.

11 Charlotte Johann: Sovereignty and the Legal Legacies of Empire in Early Nineteenth-Century Prussia, in: Historical Journal 64, 2021, S. 963-987; hier S. 964; Joachim Whaley, »Hier existiert noch das alte heilige deutsche Reich«. The Legacy of the Holy Roman Empire and the Unity of Germany, in: Publications of the English Goethe Society 83, 2014, S. 1-21; Georg Schmidt: Freiheit versus Fürstensouveränität. Das Alte Reich und die Anfänge des Deutschen Bundes, in: Historische Korrespondenzen. Festschrift für Dieter Stievermann zum 65. Geburtstag, hg. von Ulman Weiß und Jochen Vötsch, Hamburg 2013, S. 387-405; Dieter Langewiesche: Das Alte Reich nach seinem Ende. Die Reichsidee in der deutschen Politik des 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Versuch einer nationalgeschichtlichen Neubewertung in welthistorischer Perspektive, in: Reich, Nation, Föderation. Deutschland und Europa, München 2008, S. 211-224.

12 Wolf D. Gruner: Der Deutsche Bund 1815-1866, München 2012, S. 10.

13 Hagen Schulze: The Revolution of the European Order and the Rise of German Nationalism, in: Nation-Building in Central Europe, hg. von ders., Leamington Spa 1987, S. 12.

Mitgliedstaaten mit verschiedenen Mitteln ihre Staatsgewalt zu festigen, sei es gegenüber liberalen Forderungen nach landständischer Mitbestimmung oder den Autonomiebestrebungen mediatisierter Territorien. Gelegentlich geschah dies sogar gegen den Willen Preußens und Österreichs, welche im Präsidium den Ton angaben. Die Ebenen des Bundes blieben so miteinander verwoben und verschränkt. Obwohl die Maxime »Bundesrecht bricht Landesrecht« galt, fehlte eine ausgeklügelte Regelung der Kompetenz-Kompetenz, wie sie später das Verfassungsdenken des Kaiserreichs beschäftigte.[14] Gerade die niemals vollendete Aushandlung politischer Macht im Deutschen Bund zeigt die Anschlussfähigkeit des vorliegenden Beitrags, für Überlegungen an anderer Stelle in diesem Band, beispielsweise von Bernd Schneidmüller zur »konsensualen/verflochtenen Herrschaft« im Heiligen Römischen Reich, von Christophe Duhamelle zu »fraktaler« Staatlichkeit und von Guido Thiemeyer und Lennart Schmidt zu den Bemühungen der Rheinschifffahrtskommission, willkürlicher Einmischung der Großmächte mithilfe des internationalen Rechts einen Riegel vorzuschieben. Souveränität ohne die nötigen Mittel, um Herrschaftsansprüche durchzusetzen, machte erfinderisch.

1. Deutsche Staatlichkeit in der Sattelzeit

Der Deutsche Bund wurde in ein Zeitalter des Umbruchs hineingeboren. Bekanntermaßen hat Reinhart Koselleck in den 1970er Jahren die Metapher des Sattels gewählt, um die vielfältigen Veränderungen während des Übergangs von der Vormoderne in die Neuzeit um 1800 zu veranschaulichen.[15] Auf politischem Gebiet schlugen die »atlantischen Revolutionen« des späten 18. Jahrhunderts hohe Wellen. Ideen von Volkssouveränität, Menschen- und Bürgerrechten und der Gleichheit aller Menschen erreichten erstmals ein Massenpublikum. Gleiches galt für das wachsende Nationalbewusstsein, welches mit einer Ausdifferenzierung von Kommunikationsräumen einherging. Im Zuge der aus den Deutungskämpfen resultierenden Kriege verschwanden alte Herrschaftsordnungen

14 Dieter Grimm: Sovereignty. The Origin and Future of a Political and Legal Concept, übers. von Belinda Cooper, New York 2015, S. 65.

15 Vgl. Helge Jordheim: Sattel, Schicht, Schwelle, Schleuse. Kosellecks paradoxe Sprachbildlichkeit der pluralen Zeiten, in: Reinhart Koselleck und das Bild, hg. von Bettina Brandt und Britta Hochkirchen, Bielefeld 2021, S. 217-244; George S. Williamson: Retracing the *Sattelzeit*. Thoughts on the Historiography of the French Revolutionary and Napoleonic Eras, in: Central European History 51, 2018, S. 66-74; A History of the European Restorations, hg. von Michael Broers and Ambrogio A. Caiani, 2 Bde., London 2020.

wie das tausendjährige Heilige Römische Reich, und neue Staatsgebilde nahmen ihren Platz ein. An der Seite Napoleons gelang den einflussreichsten deutschen Fürsten der lang gehegte Ausbau ihrer Länder zu einem mehr oder weniger gefestigten *Territorium clausum*, was auf Kosten mindermächtiger Reichsstände und ihrer Herrscher aus dem hohen Adel und der Kirche ging.[16] Der Abfall der Rheinbundfürsten von ihrem Patron Napoleon war 1813 nur dadurch zu erreichen, dass ihre Besitzstände mitsamt den von Napoleon empfangenen Rangerhöhungen garantiert wurden. Die fast ein Vierteljahrhundert andauernden kriegerischen Auseinandersetzungen in Europa forderten nicht nur einen hohen Blutzoll, sondern militärische Verpflichtungen und Kontributionszahlungen an Napoleon zwangen dieselben Regierungen auch, die Effizienz ihrer Verwaltungsstrukturen zu erhöhen. Der Staat gewann so eine bisher noch nie dagewesenen Präsenz im Leben seiner Bürger.[17]

Zugleich wandelten sich die Anforderungen, die die Menschen an ihre Souveräne stellten. Während das martialische Ancien Régime seine Herrscher für Mut, Kühnheit und Tapferkeit lobpreiste, feierte die patriotische Publizistik nach 1815 eher deren landesväterliche Fürsorge und Weisheit.[18] Die Gewichtsverschiebung spiegelte sich darin, dass die althergebrachte Politik des Mächtegleichgewichts in den internationalen Beziehungen aufgegeben wurde. Bisher hatten Europas gekrönte Häupter regelmäßig Krieg geführt, um sich einen Gewinn an Einfluss zu sichern, was stets die Bildung von konterkarierenden Allianzen provoziert hatte. Nun zogen sie aus den Erfahrungen der verlustreichen Napoleonischen Kriege die Lehre, dass einzig ein auf friedlicher Verständigung basierender Interessenausgleich vor erneuten revolutionären Umstürzen und den Eroberungsgelüsten ambitionierter Potentaten schützen konnte. Zu diesem Zweck vereinbarten die teilnehmenden Mächte auf dem Wiener Kongress die Abhaltung regelmäßiger Gipfeltreffen, die tatsächlich

16 Luca Scholz: Borders and Freedom of Movement in the Holy Roman Empire, Oxford 2020, S. 33.

17 Vgl. Robert Bernsee: Moralische Erneuerung. Korruption und bürokratische Reformen in Bayern und Preußen, 1780-1820, Göttingen 2017; Felix Selgert: Baden and the Modern State. The Implementation of Administrative and Legal Reforms in the German State of Baden during the Nineteenth Century, Berlin 2018; Joachim Eibach: Der Staat vor Ort. Amtmänner und Bürger im 19. Jahrhundert am Beispiel Badens, Frankfurt a. M. 1994; Eckhardt Treichel: Der Primat der Bürokratie. Bürokratischer Staat und bürokratische Elite im Herzogtum Nassau 1806-1866, Stuttgart 1991; Manfred Hettling: Reform ohne Revolution. Bürgertum, Bürokratie und kommunale Selbstverwaltung in Württemberg von 1800 bis 1850, Göttingen 1990.

18 Monika Wienfort: Monarchie in der bürgerlichen Gesellschaft. Deutschland und England von 1640 bis 1848, Göttingen 1993, S. 171-174.

in der Vormärzperiode wiederholt zur Schlichtung außenpolitischer Krisen beigetragen haben.[19] Angeführt von den zwei konservativen Hegemonialmächten Österreich und Preußen setzte der Deutsche Bund in der Innenpolitik auf eine scharfe Überwachung von progressiven Kräften, welche die Legitimität postnapoleonischer Herrschaft in Frage stellten. Somit ging »Friede Hand in Hand mit gewalttätiger Unterdrückung und Kontrolle«, wie Hendrik Simon die Merkmale des Metternichschen Systems auf den Punkt gebracht hat, dessen Hauptvertreter der namensgebende österreichische Staatskanzler war.[20]

Die erwähnten Innovationen der Sattelzeit bildeten den strukturellen Rahmen, in dem Souveränität im Deutschen Bund gedacht und debattiert wurde. Dabei war nicht alles an diesen Verhandlungen neu. Die Vergangenheit bot häufig einen Orientierungspunkt, den es zu berücksichtigen galt. Das *Jus publicum universale* verlor mit der Auflösung des Heiligen Römischen Reichs keineswegs seine Gültigkeit. Im Gegenteil wurde es zur letzten staatsrechtlichen Klammer des deutschen Föderalismus. Aufbauend auf dem naturrechtlichen Wissenskorpus des Ancien Régime half es, Fehlstellen im positivistischen Fundament des Deutschen Bundes auszufüllen. Das versetzte Reformer in den Stand, Verfassungswünsche und Forderungen zum Schutz von Grundrechten auszusprechen.[21] Trotz der zunehmenden Bedeutung des Positivismus in vielen staatsrechtlichen Bereichen bestätigt der Deutsche Bund im Kleinen Martti Koskenniemis Feststellung, dass das Souveränitätsprinzip des 19. Jahrhunderts beide Rechtskonzeptionen zusammenführte: Naturrecht wie positives Recht.[22] Das hielt die Staatslenker des Vormärz nicht

19 Paul W. Schroeder: The Transformation of European Politics, 1763-1848, Oxford 1994; Matthias Schulz: Normen und Praxis. Das Europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815-1860, München 2009; Thierry Lentz: Le congrès de Vienne. Une refondation de l'Europe 1814-1815, Paris 2013; Wolf D. Gruner: Der Wiener Kongress 1814/15, Stuttgart 2014; Mark Jarrett: The Congress of Vienna and Its Legacy. War and Great Power Diplomacy after Napoleon, London und New York 2013; Brian Vick: The Congress of Vienna. Politics and Power after Napoleon, Cambridge, MA 2014; Heinz Duchhardt: Der Aachener Kongress. Ein europäisches Gipfeltreffen im Vormärz, München 2018.

20 Hendrik Simon: Anarchy over Law? Towards a Genealogy of Modern War Justifications (1789-1918), in: The Justification of War and International Order from Past to Present, hg. von Lothar Brock und Hendrik Simon, Oxford 2021, S. 147-166; hier S. 158.

21 Michael Stolleis: Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland. Reichspublizistik und Policeywissenschaft 1600-1800, Bd. 1, München 2017, S. 296 f.

22 Martti Koskenniemi: Introduction. International Law and Empire – Aspects and Approaches, in: International Law and Empire. Historical Explanations, hg. von ders., Walter Rech und Jiménez Fonseca, Oxford 2017, S. 1-18; hier S. 10.

davon ab, sich als Schöpfer von erfundenen Traditionen zu betätigen, indem sie Neuerungen im Gewand der Geschichte kleideten. Das monarchische Prinzip war ein Beispiel par excellence. Friedrich Wilhelm IV., der »Romantiker auf dem preußischen Thron«, konnte zwar von einem mystischen Gottesgnadentum sehr durchdrungen sein und programmatisch in Anlehnung an das Gedankengut Adam Müllers die Wiederherstellung eines mittelalterlichen Ständestaats herbeiwünschen. Dennoch entsprang die anvisierte Schiedsrichterrolle des Fürsten keiner unkritischen Nostalgie, sondern der Sehnsucht nach Stabilität in einer von Krisen gebeutelten Sattelzeit.[23] Das historische Prestige der Krone diente dem monarchischen Prinzip verpflichteten Ministern in Bayern (Karl von Abel), Baden (Friedrich von Blittersdorf) und Hessen-Kassel (Ludwig Hassenpflug) als Mittel, den Einfluss der Volksvertretungen zugunsten der Staatsverwaltung einzudämmen.[24] Der aus der Naturrechtstradition der Aufklärung kommende Hauptvertreter konservativ-monarchischen Denkens Carl Ludwig von Haller erklärte gar ganz nüchtern, der Monarch sei lediglich Souverän, weil er mehr materielle Mittel als andere Menschen besitze, um seinen Willen durchzusetzen. »Vollendete Freiheit« von materiellen Bedürfnissen war für Haller das Markenzeichen wahren Königtums.[25]

Die Realität wich freilich von den Wünschen konservativer Monarchisten ab, da der Handlungsspielraum der Regierungen im Deutschen Bund von vornherein Beschränkungen unterlag. Auf dem Wiener Kongress beauftragten die beteiligten Mächte eine Kommission mit der Ausarbeitung einer territorialen Neuordnung Deutschlands. Aus diesen Beratungen ging die Bundesakte hervor. Das Ziel dieses knapp gehaltenen ersten gesamtdeutschen Verfassungsdokuments war eine doppelte: Einerseits gestand es den Mitgliedstaaten weitestgehende Autonomie zu, aber andererseits sollten sie gemeinsam unter der Führung Österreichs und Preußens zur Landesverteidigung beitragen, um französische Expansionsgelüste in Schach zu halten.[26] Hiermit verbunden war die Erwartung, dass die deutschen Staaten mit der Überwachung revolutionärer

23 Frank-Lothar Kroll: Friedrich Wilhelm IV. und das Staatsdenken der deutschen Romantik, Berlin 1990, S. 65-107; David E. Barclay: Frederick William IV and the Prussian Monarchy 1840-1861, Oxford 1995, S. 7-10.

24 Heinz Gollwitzer: Ein Staatsmann des Vormärz. Karl von Abel 1788-1859. Beamtenaristokratie – monarchisches Prinzip – politischer Katholizismus, Göttingen 1993, S. 48.

25 Carl Ludwig von Haller: Restauration der Staats-Wissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustandes, der Chimäre des künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt, Bd. 2, Winterthur 1817, S. 60.

26 Jarrett: The Congress of Vienna (Anm. 19), S. 131.

Gruppen zur Wahrung der kollektiven Sicherheit beisteuerten. Diese supranational verordnete Kontrollfunktion des Bundes fand ihren Ausdruck in den Rechten, Privilegien und informellen Möglichkeiten zur Einflussnahme, derer sich ausländische Monarchen erfreuten. England, Frankreich, Russland, Spanien und Schweden verpflichteten sich in der Wiener Kongressakte, für den Bestand des Bundes einzutreten. Zudem verbanden dynastische Personalunionen England mit dem Königreich Hannover, die Niederlande mit dem Großherzogtum Luxemburg und Dänemark mit dem Herzogtum Holstein. Die Bundesakte gewährte den Monarchen vier (Hannover) und ansonsten drei Stimmen im Plenum des ständig tagenden Gesandtenkongresses der Mitgliedstaaten, der Bundesversammlung.[27] Damit zählten sie zu den wichtigeren Mitgliedern des Plenums, das über die Abfassung und Abänderung von Grundrechten des Bundes entschied. Die komplexen verfassungspolitischen Verflechtungen der Personalunionen machten sich beispielsweise im Gefolge des Hambacher Fests (1832) bemerkbar. Als König Wilhelm IV. von England auf Druck Österreichs, Preußens und Russlands der Verschärfung der Zensur in der Bundesversammlung zustimmte, versuchten Radikale im House of Commons den König zu einer Positionsänderung zu bewegen. Der liberale Premierminister Lord Palmerston wies zwar das Argument zurück, England habe als Garant der Wiener Ordnung eine Pflicht, im Deutschen Bund einzugreifen und ihn von der Durchführung der neuen Maßnahmen abzuhalten. Dennoch machte er keinen Hehl aus seiner Ansicht, dass Wilhelm IV. als Souverän von Hannover sich als König von England selbst unterzuordnen habe: »England being the most powerful and important is entitled to lead Hanover, and not Hanover to lead England«.[28]

In Palmerstons Unzufriedenheit mit Wilhelm IV. schwang ein Problem mit, das dem Souveränitätsdiskurs des 19. Jahrhundert eine ganz eigene Note gab. Monarchen meisterten die revolutionären Umwälzungen der Sattelzeit nicht zuletzt dank ihrer verwandtschaftlichen Bande, die lange als friedenssichernder Faktor in der Außenpolitik wahrgenommen wurden. Jedoch schuf ihre »Royal International« (Johannes Paulmann) auch Kommunikationskanäle jenseits der offiziellen Diplomatie,

27 Deutsche Bundesakte (1815), http://www.documentarchiv.de/nzjh/dtba.html (letzter Zugriff 16.6.2023).

28 Zitiert nach Christopher D. Thompson: The Hanoverian Dimension in Early Nineteenth-Century British Politics, in: The Hanoverian Dimension in British History, 1714-1837, hg. von Brendan Simms und Torsten Riotte, Cambridge 2007, S. 86-110; hier S. 107.

ohne je eine vollständige Interessenkongruenz herzustellen.[29] Aufgrund ihrer Internationalität unterlagen monarchisch-dynastische Netzwerke nur bis zu einem gewissen Grad den Beschränkungen der territorialstaatlichen Souveränität. Im Deutschen Bund mussten solche zentrifugalen Kräfte umso mehr ins Gewicht fallen, da seine zwei führenden Mächte, Österreich und Preußen, ihm nur mit ihren westlichen Landesteilen angehörten.

2. Die Hoheitsrechte des Deutschen Bundes

Gleichwohl war der Bund trotz seiner verworrenen Machtstrukturen keine zahnlose Kreatur. Er beschnitt die äußere Souveränität seiner Mitglieder, indem er ihnen verbat, Krieg gegeneinander zu führen, die Gemeinschaft zu verlassen oder gegen Bundesmitglieder gerichtete militärische Bündnisse mit auswärtigen Regierungen einzugehen. Als Völkerrechtssubjekt konnte der Bund hingegen für alle Mitglieder bindende Allianzen und Friedensverträge abschließen. Im Bundesheer, zu dem Letztere ihrer Bevölkerungsgröße entsprechende Kontingente beisteuerten, besaß er ein »einsatzfähiges Organ mit Zwangsgewalt«, das 1848 in einem von der Bundesversammlung autorisierten Krieg gegen Dänemark zum Einsatz kam.[30] Ein mit der Bundeskriegsverfassung vertrauter Staatsrechtler konnte angesichts dieser Fülle an Hoheitsrechten noch 1866 mit Stolz behaupten: Nach »dem conventionellen Völkerrecht hat der deutsche Bund königliche Ehren und genießt gleichen Rang mit den übrigen europäischen Mächten«.[31] Das Hauptbetätigungsfeld des Bundes lag dabei vorrangig in der Innenpolitik. Seine Raison d'être war schließlich die Erhaltung der existierenden staatlichen Ordnung. Militä-

29 Johannes Paulmann: Searching for a Royal International. The Mechanics of Monarchical Relations in Nineteenth-Century Europe, in: The Mechanics of Internationalism. Culture, Society, and Politics from the 1840s to the First World War, hg. von Martin H. Geyer and Johannes Paulmann, Oxford 2001, S. 145-176.

30 Wolfram Siemann: Probleme der Bundesverfassung. Wandel der Politik – Wandel der Staatsgewalt. Der Deutsche Bund in der Spannung zwischen »Gesamt-Macht« und »völkerrechtlichem Verein«, in: Deutscher Bund und deutsche Frage 1815-1866. Europäische Ordnung, deutsche Politik und gesellschaftlicher Wandel im Zeitalter der bürgerlich-nationalen Emanzipation, hg. von Helmut Rumpler, München 1990, S. 59-73; hier S. 61. Im März 1848 hatte die deutsche Nationalbewegung in Schleswig-Holstein gegen den Versuch König Christians VIII. rebelliert, die Erbfolge des dänischen Gesamtstaats zu ändern. Die Rebellen stellten eine provisorische Regierung auf, welche von der Bundesversammlung aufgrund der Zugehörigkeit des Herzogtums Holstein zum Deutschen Bund unterstützt wurde.

31 Anon.: Der Deutsche Bund und die Bundeskriegsverfassung, Leipzig 1866, S. 21.

rische Bundesexekutionen dienten dazu, revolutionäre Unruhen wie beispielsweise 1830 in Luxemburg und 1833 im Anschluss an den Frankfurter Wachensturm zu unterdrücken. Regierungen wie diejenige in Baden, die den strikten Zensurbestimmungen der Karlsbader Beschlüsse von 1819 nicht genügend Folge leisteten, konnten mit der Androhung einer Bundesexekution gefügig gemacht werden. Die zeitweilige Auflösung des Bundes während der Revolution von 1848 verstärkte die konservativen Instinkte der Bundesversammlung. 1851 setzten Österreich und Preußen einen Bundesreaktionsbeschluss durch, welcher einen Ausschuss einsetzte, um die von den Mitgliedstaaten erlassenen Verfassungen auf ihre Kompatibilität mit dem monarchischen Prinzip zu prüfen. Freie, demokratische Wahlen waren ebenso unerwünscht wie ein umfassendes Recht der Landtage, den Staatshaushalt zu bestimmen. Mehrfach griff der Bund in den Einzelstaaten ein, in Bremen und Kurhessen sogar militärisch.[32]

Es hieße auffällige Widersprüche zu ignorieren, wollte man den Bund auf seine repressiven Befugnisse reduzieren. Das Bundesheer besaß keine einheitliche Ausrüstung, Ausbildung und Militärgerichtsbarkeit. Die mangelnde Koordination spiegelte das Fehlen von zentralen Einrichtungen. Weder hatte der Bund ein Oberhaupt noch eine selbstständige Exekutive und Volksvertretung oder einen obersten Gerichtshof. Zwei Grundprinzipien föderaler Staatlichkeit lagen in einem ständigen Konflikt. Die kleineren Bundesmitglieder sahen in den häufig von Österreich und Preußen ausgehenden Zensurmaßnahmen der Bundesversammlung eine Einmischung in ihre verbriefte Souveränität. Die Karlsbader Beschlüsse waren ein »Bundes-Staatsstreich« (Ernst Rudolf Huber), der ihre Regierungen zu bevorzugten Zielscheiben von Exekutionen machte.[33] Die offen ausbrechende Rivalität Österreichs und Preußens in den 1850ern and 60ern war in dieser Hinsicht ein Korrektiv, weil das gegenseitige Misstrauen der zwei Großmächte die politische Handlungsfähigkeit der Mittelstaaten im »Dritten Deutschland« erweiterte. Die Macchiavellische Biegsamkeit Wilhelms I. von Württemberg mag stellvertretend erwähnt sein. 1848 war er der einzige Herrscher eines Mittelstaats, der die progressive Verfassung der Frankfurter Nationalversammlung anerkannte. Zwei Jahre später verpflichtete er sich im Bregenzer Schutz- und Trutzbündnis mit Bayern und Österreich, den im Revolutionsjahr aufgelösten Bund wiederherzustellen und den Beschlüssen der

32 Siemann: Probleme der Bundesverfassung (Anm. 30), S. 72 f.

33 Ernst Rudolf Huber: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. 1, Stuttgart 1957, S. 735.

Bundesversammlung Folge zu leisten.[34] Das Bündnis trug entscheidend zum Kollaps der von Preußen betriebenen Erfurter Unionspläne bei, die eine Einigung Deutschlands durch eine konservative Variante der Frankfurter Reichsverfassung verfolgt hatten. Da er mit der Bundespolitik Österreichs unzufrieden war, wechselte Wilhelm abermals die Fronten. 1857 lud er seinen nahen Verwandten, Zar Alexander II. von Russland, und Kaiser Napoleon III. zu einem Gipfeltreffen nach Stuttgart ein. Alexander II. versicherte dem französischen Herrscher, kein Interesse an Italien zu haben. Das erlaubte Frankreich seine für Österreich desaströse Intervention in den italienischen Einigungskriegen auf Seiten Sardinien-Piemonts.[35] Wilhelms Rechnung in den 1850ern, die Selbstständigkeit des »Dritten Deutschland« durch die Torpedierung österreichischer und preußischer Interessen zu wahren, ging somit vollends auf.

Seine inneren Gegensätze machten den Bund zu einem pragmatischen, in konstanter Evolution begriffenen Gebilde. Die Bundesversammlung entzog ungeschickten Monarchen wie Herzog Karl II. von Braunschweig die Anerkennung, nachdem dessen erzkonservatives, willkürliches Regime 1830 einen Volksaufstand ausgelöst hatte, der mit seiner Flucht ins Exil endete.[36] Deutsche Regierungen unterstützten das monarchische Prinzip nicht bedingungslos, sondern stellten den Erhalt der Ordnung an erste Stelle. Neuere Forschungsergebnisse betonen die prinzipielle Ausbaufähigkeit der Bundesorgane beim Lösen dieser Aufgabe. Das Vakuum der fehlenden Zentralbehörden bewog die aus Delegierten der Länderregierungen bestehende Bundesversammlung, »Kristallisationspunkte zentraler Staatsgewalt« aus dem Boden zu stampfen.[37] Die so von Wolfram Siemann umschriebenen Kommissionen entwickelten eine Umtriebigkeit auf Gebieten, die sonst das Prärogativ von souveränen Staaten waren. Abgesehen von der schon erwähnten Verfassungsüberwachung und Kontrolle der Presse befassten sie sich mit dem Vollzug von Bundesbeschlüssen, dem Bundeshaushalt, Militärangelegenheiten und Bittschriften von Privatpersonen. 1865 hatte der Bund nicht weniger als 26 Kommissionen.[38] Diese Gremien wie auch eines der Hauptorgane der Bundesversammlung, der Engere Rat, belohnten Kompromissbereit-

34 Ernst Rudolf Huber: Bundesexekution und Bundesintervention. Ein Beitrag zur Frage des Verfassungsschutzes im Deutschen Bund, in: Archiv des öffentlichen Rechts 79 (N. F. 40) (1953/54), S. 1-57; hier S. 36.

35 Ashton A. Bodie: The Kingdom of Württemberg and the Making of Germany, 1815-1871, London 2017, S. 56, 87-101.

36 Anon.: Der Deutsche Bund (Anm. 31), S. 15.

37 Siemann: Probleme der Bundesverfassung (Anm. 30), S. 63.

38 Ebd.

schaft. Im Kontrast zum selten tagenden, für Grundsatzfragen zuständigen Plenum, wo das Erfordernis eines einstimmigen Votums Reformen regelmäßig blockierte, war Konsens im geschäftsführenden Engeren Rat eine Tugend. Lediglich die größeren Bundesmitglieder verfügten über je eine Virilstimme, wohingegen die kleinen Staaten einen gemeinsamen Bevollmächtigten in einer von sechs Kurien wählten.

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung der Souveränität im Deutschen Bund ist festzuhalten, dass die Majorität der Gesandten gezwungen war, »Staatshoheit« plural zu denken. »Dadurch«, so Marko Kreutzmann, »war die Notwendigkeit einer gemeinsamen Willensbildung über die Grenzen einzelner Bundesstaaten hinaus gegeben«.[39] Begünstigt wurde dieses staatsrechtliche Grenzgängertum von Denkanstößen in Richtung eines vom monarchischen Monismus abweichenden, bundesstaatlichen Souveränitätskonzepts. Nach den Erfahrungen mit einer nationalen Zentralgewalt im Revolutionsjahr 1848 argumentierte der eminente Göttinger Rechtshistoriker Georg Waitz in *Das Wesen des Bundesstaats*, dass Souveränität von verschiedenen Akteuren ausgeübt werden könne, solange sie sich einig waren, in welchem Bereich die Staatsgewalt eines jeden zum Tragen kam.[40] Schon 1817 hatte der Bund eine mehrstufige Austrägalordnung zur Schlichtung von Streitigkeiten zwischen Bundesmitgliedern erlassen. Konnte die Bundesversammlung keine Versöhnung herbeiführen, wurde eine besondere Austrägalinstanz – stets der oberte Appelationsgerichtshof eines Mitgliedstaats – bestimmt, welche die Funktion eines Bundesgerichts übernahm. Zwischen 1815 und 1866 fanden solche Prozesse in 54 Streitfällen statt. Zusätzlich stand es Regierungen ab 1834 offen, die Hilfe eines Bundesschiedsgerichts anzurufen, obwohl das Austrägalverfahren das bevorzugte Mittel der Konfliktlösung blieb.[41]

39 Marko Kreutzmann: Die Gesandten der Deutschen Bundesversammlung (1815-1866). Soziales Profil und politisches Handeln einer zwischenstaatlichen Funktionselite, in: Eliten und Elitenkritik vom 19. bis zum 21. Jahrhundert, hg. von Kirsten Heinsohn et al., Bonn 2021, S. 103.

40 Grimm: Sovereignty (Anm. 14), S. 59 f.

41 Austrägalordnung des Deutschen Bundes vom 16. Juni 1817, http://www.documentarchiv.de/nzjh/bdaustaege.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023). Die Standesgerichtsbarkeit des hohen Adels im Heiligen Römischen Reich, welche es streitenden Parteien ermöglichte, die Vermittlung eines Standesgenossen zu erbitten, diente als Vorbild. Vgl. zu diesem Präzedens und der Umsetzung der Austrägalordnung im Deutschen Bund Jakob Zollmann: Austrägalgerichtsbarkeit – Interstate Dispute Stellement in an Interstate Arrangement, 1815 to 1866, Rechtsgeschichte – Legal History 24, 2016, S. 74-99; hier S. 77, S. 83.

3. *Partikularstaatliche Souveränität*

Wie am Beispiel Württembergs schon angedeutet, gestaltete sich die Aushandlung politischer Macht am dynamischsten und letztendlich am härtesten umkämpft auf der untersten Ebene des Bundes. Während die Bedeutung des deutschen Staatenbunds für die europäische Friedenssicherung und selbst die Beschlüsse der Frankfurter Bundesversammlung außer in Krisenmomenten das Leben der Bürger kaum direkt tangierten, entwickelte sich die Staatsverwaltung der Länder zum Gesicht der Souveränität vor Ort. Diese standen vor drei Herausforderungen. Erstens war die Entwicklung moderner Staatlichkeit, welche die Französische Revolution 1789 angebahnt hatte, in Deutschland am Ende der Napoleonischen Kriege noch lange nicht abgeschlossen. Der Sitz der Staatsgewalt, die Rechte und Pflichten des Souveräns sowie sein Verhältnis zum Staat und der Nation blieben Gegenstand intensiver Debatten, welche weit über die Existenz des Bundes hinaus andauern sollten. Zweitens mussten die Gewinner des Reichsdeputationshauptschlusses und des Wiener Kongresses ihre Autorität gegenüber Millionen von mediatisierten Untertanen durchsetzen, die zuvor reichsunmittelbaren weltlichen und geistlichen Fürsten oder Städten unterstanden hatten. Wie Mack Walker in seiner zeitlosen Untersuchung zur »Home Town«-Mentalität nachgewiesen hat, lebten lokale Gemeinden noch lange im Bewusstsein ihrer historischen Selbstständigkeit – besonders in Süddeutschland.[42] Die von der Bundesakte zugestandenen Sonderrechte und das Wohlwollen von Metternich, der selbst aus einer reichsgräflichen Familie stammte, taten ein ihriges, dass der mediatisierte hohe Adel, die Standesherren, noch jahrelang eine privilegierte Gruppe blieb, wenngleich etwa Württemberg diesen Allüren mit unerbittlicher Härte entgegentrat.[43] Wie schwer es schließlich war, Kirchenfürsten für die neuen Staatengebilde zu gewinnen, veranschaulicht der im Rheinland lange schwelende Konflikt zwischen dem katholischen Klerus und der preußischen Regierung, der 1837 in die Verhaftung des Kölner Erzbischofs Clemens August Droste zu

42 Mack Walker: German Home Towns. Community, State, and General Estate 1648-1871, Ithaca 1971. Siehe auch die Würdigung der Studie in der neueren Forschung in Forum: German Home Towns, Forty Years Later, Central European History 47, 2014, S. 482-522.

43 Heinz Gollwitzer: Die Standesherren. Die politische und gesellschaftliche Stellung der Mediatisierten 1815-1918. Ein Beitrag zur deutschen Sozialgeschichte, Stuttgart 1957; Wolfram Siemann: Metternich. Strategist and Visionary, übers. von Daniel Steuer, Cambridge, MA 2019, S. 608.

Vischering mündete.[44] Drittens konnten Staatsoberhäupter nicht länger auf Gehorsam kraft ihres Gottesgnadentums, ihres Besitzes oder ihrer Machtfülle rechnen. Vielmehr erforderte Legitimität im heraufziehenden Zeitalter der Massenmedien Leistung im Dienst des Gemeinwohls. Zu dem von den Napoleonischen Kriegen hinterlassenen Trauma, den Staatsschulden und ungeklärten politischen Fragen traten die Chancen wie auch sozialen Probleme der Industrialisierung, die bewältigt werden mussten.

Eine Hauptherausforderung lag in der Frage, inwiefern der Souverän an das Mitspracherecht anderer Instanzen gebunden war. Immerhin versprach die Bundesakte allen Bundesstaaten eine landständische Verfassung. Schon in der Rheinbundzeit hatten das Königreich Westfalen und das Großherzogtum Frankfurt mit Verfassungen experimentiert. Die 1814 von Ludwig XVIII. in Frankreich oktroyierte *Charte constitutionnelle* lieferte ein Vorbild, die Beteiligung von Volksvertretungen am Regierungsgeschäft zuzulassen, ohne die Substanz des monarchischen Prinzips zu opfern. Die *Charte* garantierte dem König die alleinige Exekutivgewalt und ein absolutes Vetorecht gegenüber dem Parlament. Bayern (1818), Baden (1818), Württemberg (1818) und die meisten Mitglieder des Deutschen Bundes folgten dem französischen Beispiel in den nächsten 20 Jahren. Die Regierungen der Mittelstaaten sahen in den Verfassungen ein nützliches Instrument der staatlichen Integration, das den mediatisierten Territorien politische Teilhabe bot.[45] In Ermangelung anderer Foren des öffentlichen Verfassungslebens gewannen die Zweiten Kammern der Landtage einen symbolischen Stellenwert, der über ihr Steuerbewilligungsrecht hinausging. Österreich und Preußen setzten genau deshalb der Gewährung einer Verfassung Widerstand entgegen. Die Habsburger fürchteten, eine Schwächung des institutionellen Bindeglieds der Monarchie müsse unweigerlich die Desintegration des Vielvölkerreichs herbeiführen.[46] Preußen nahm insofern eine Sonderstellung ein, als die Reformzeit ein offizielles Verfassungsversprechen in den Raum stellte. König Friedrich Wilhelm III. und seine Berater ließen zwar von dem Plan im konservativ-reaktionären Klima des Vormärz ab, aber

44 Jochen-Christoph Kaiser: Konfession und Provinz. Problemfelder der preußischen Kirchenpolitik in Westfalen, in: Westfalen und Preußen. Integration und Regionalismus, Paderborn 1991, S. 268-287; hier S. 271-277.

45 Marita Krauss: Herrschaftspraxis in Bayern und Preußen im 19. Jahrhundert. Ein historischer Vergleich, Frankfurt a. M. 1997, S. 94.

46 Markus J. Prutsch und Arthur Schlegelmilch: Österreich, in: Handbuch der europäischen Verfassungsgeschichte im 19. Jahrhundert. Institutionen und Rechtspraxis im gesellschaftlichen Wandel, hg. von Werner Daum et al., Bd. 2, Bonn 2012, S. 993-1040; hier S. 999.

sie lenkten das monarchische Prinzip dennoch in eine Richtung, die charakteristisch für den Staatsbildungsprozess seit 1789 geworden war. In Frankreich hatte die Revolution eine klare Trennung zwischen öffentlichem und privatem Besitz durchgeführt.[47] Mit etwas Verzögerung folgten die deutschen Monarchien.[48] Im Falle Preußens erkannten Konservative in einem gesonderten Kronfideikommiss keinen Nachteil, sondern eine Möglichkeit, die Krondomäne aus den Garantien für die Staatsschuld auszuklammern. Das Staatsschuldengesetz von 1820 hielt indes den Kern des Verfassungsversprechens aufrecht, weil es die Aufnahme zukünftiger Staatsanleihen von der Zustimmung eines Parlaments abhängig machte. Dazu kam es, als Friedrich Wilhelm IV. für den Ausbau des preußischen Eisenbahnnetzwerks Kredite benötigte und sich 1847 gezwungen sah, das Zusammentreten von Vertretern aller Provinzen in einem Vereinigten Landtag zu erlauben. Spätestens ab jetzt regierten Monarchen und Staatsbürokratie nicht mehr allein.[49]

Das Staatsschuldengesetz verkörperte die Ambivalenz der Staatsmacht auf der untersten Ebene des Deutschen Bundes. Parlamente vermochten ihre Beteiligung an politischen Entscheidungen stetig auszubauen, aber Monarchen wussten ihre Vorrechte und Interessen auch zu festigen. Gemessen an seiner Effektivität war das partikularistische *State-Building* insbesondere in den Mittelstaaten einer der großen Erfolge der Bunds-Ära. Regierungen nutzten moderne Medien der Massenkommunikation, um das Zusammengehörigkeitsgefühl in ihren amorphen Territorien zu stärken. Zu diesen zählte die Aufstellung eines offiziösen Pressewesens und die Stilisierung der Fürsten zu paternalistischen Landesvätern in Schulbüchern und patriotischen Feierlichkeiten. Die staatlich geförderte Propaganda feierte die Herrscherdynastien gar als Schutzherren regionalen Stammesbewusstseins. Vor allem aber setzten sich die Bundesstaaten für die wirtschaftliche Entwicklung ein. Das Eisenbahnwesen fand schon Erwähnung.[50] Vorhaben, die auf föderaler Ebene versandeten, gelangen den Einzelstaaten mittels gezielter bi- und multilateraler Zusammenarbeit. In den 1820er Jahren kamen so mehrere regionale Initiativen zur Beseitigung von Zoll- und Handelsschranken zustande, bevor der

47 Rafe Blaufarb: The Great Demarcation. The French Revolution and the Invention of Modern Property, Oxford 2019.

48 Vgl. die Beiträge in: Hof und Hofgesellschaft in den deutschen Staaten im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert, hg. von Karl Möckl, Boppard a. R. 1990.

49 Herbert Obenaus: Anfänge des Parlamentarismus in Preußen bis 1848, Düsseldorf 1984, bes. S. 125 ff.; Brendan Simms: The Struggle for Mastery in Germany, 1779-1850, Basingstoke 1998, S. 168-173.

50 Siehe grundlegend zu diesen Aktivitäten Abigail Green: Fatherland. State-Building and Nationhood in Nineteenth-Century Germany, Cambridge 2001.

1834 gegründete und von Preußen geleitete Zollverein sie schrittweise ablöste und in Metternichs Worten zu einem wirtschaftlichen »Nebenbund« des Deutschen Bundes aufstieg.[51] Bezeichnend ist auch, dass die vom Deutschen Bund aufgestellten Behörden zur Überwachung von Revolutionsbegehren nie von allzu langer Dauer waren. Ihre Umwandlung in eine Bundespolizei mit exekutiven Kompetenzen vor 1848 misslang, weil Monarchen derartige Eingriffe in ihre Staatshoheit nicht begrüßten. Stattdessen kooperierten ihre politischen Polizeien unabhängig vom Bund dezentral im Rahmen von Konferenzen und dem Austausch von Informationen.[52] Die von der 1848er Revolution in Gang gesetzte Modernisierung der Staatsverwaltung folgte einer ähnlichen Logik. Ministerien profitierten von einem grenzübergreifenden Wissensaustausch bei der Zusammenstellung von demografischen Statistiken, die aufzeigten, wo Bedarf an der Investition von Staatsmitteln bestand.[53]

4. Fazit

Die Geschichte der Souveränität in Deutschland während der Sattelzeit ist gekennzeichnet von Gegensätzlichkeiten. Dieser Beitrag untersuchte das Sowohl-als-auch vom monarchischen Primat bei dessen gleichzeitiger Relativierung auf allen Ebenen des Deutschen Bundes, sei es durch das Interventionsrecht ausländischer Mächte, die Kontrollfunktion der Bundesversammlung, die Rolle von Verfassungen oder das Mitspracherecht von Volksvertretungen. Diese *Checks and Balances* waren ein Ausdruck der Spannungen, die mit gesellschaftlichen Transformationsprozessen um 1800 einsetzten. Monarchen sicherten ihr Überleben, indem sie politische Stabilität und Kontinuität versprachen, wozu ihre Staatsverwaltungen jedoch mehr denn je in das Leben der Menschen eingriffen. Die Herausforderungen der territorialen Neuordnung Mitteleuropas

51 Metternich zitiert nach Jürgen Müller: Einleitung. Der Deutsche Bund als nationales Band, in: Deutscher Bund und innere Nationsbildung im Vormärz (1815-1848), hg. von ders., Göttingen 2018, S. 20.

52 Jean Conrad Tyrichter: Die Erhaltung der Sicherheit. Deutscher Bund, politische Kriminalität und transnationale Sicherheitsregime im Vormärz, Frankfurt a. M. 2019, S. 421.

53 Vgl. Anna Ross: Beyond the Barricades. Government and State-Building in Post-Revolutionary Prussia, 1848-1858, Oxford 2019, S. 65-72; Jason D. Hansen: Mapping the Germans. Statistical Science, Cartography and the Visualization of the German Nation, 1848-1914, Oxford 2015, S. 16-50; David Lindenfeld: The Practical Imagination. The German Sciences of State in the Nineteenth Century, Chicago 1997.

nach dem Untergang des Heiligen Römischen Reichs erforderten viel Fingerspitzengefühl. Inwiefern der Deutsche Bund dieses aufzubringen vermochte, ist umstritten. Die ältere Forschung, welche von der These eines deutschen Sonderwegs inspiriert war, hat lange die plumpe Unterdrückung und Überwachung von liberalen Kräften in den Vordergrund gestellt, da Versuche, den Bund grundlegend zu reformieren, stets scheiterten. Das große Experiment der Frankfurter Nationalversammlung, Deutschland 1848 in einen parlamentarischen Nationalstaat zu verwandeln, endete mit der Wiederherstellung des Bundes. Er war eine Matrix aus politischen Kräften, die sich gegenseitig zu neutralisieren schienen und somit Bismarcks gewaltsamer Reichseinigung den Weg ebneten.[54]

Wenngleich kein Zweifel besteht, dass einer Neugestaltung des Deutschen Bundes enge Grenzen gezogen waren, haben neuere Arbeiten das Narrativ eines gescheiteren Obrigkeitsstaates in wichtigen Punkten revidiert. Der Reformstau des Bundes wirkte befruchtend für die politische Kultur, indem er eine Vielzahl von Akteuren zum Handeln animierte, um die Krise durch Mitsprache des Volkes zu meistern. Angetrieben von den Erfolgen der französischen Revolutionen 1789, 1830 und 1848 wurden sie zu den Trägern einer »Kommunikationsrevolution« im Zeichen der *vox populi*.[55] Die nicht weniger als 100 von Horst Dippel zusammengetragenen Verfassungsentwürfe, die einfache Bürger, Beamte, Gemeinden und Vereine an die Frankfurter Nationalversammlung adressierten, legen beredtes Zeugnis ab vom öffentlichen Interesse an diesem Anliegen.[56] Die aussagekräftigen Schriften zeigen, wie Souveränität »von unten« gedacht wurde und welche Erwartungen das Volk an seine Herrscher stellte. Weltweit ließ der beschleunigte Wandel des 19. Jahrhunderts den Wunsch aufkommen, Regierungen mithilfe der Einführung von Verfassungen für ihre Handlungen zur Rechenschaft zu ziehen.[57] Die

54 Hans-Ulrich Wehler: Deutsche Gesellschaftsgeschichte, Bd. 2, München 1996, 322-369; Heinrich August Winkler: Der lange Weg nach Westen, Bd. 1, München 2000, S. 79-212. Siehe auch neuerdings Hartwin Spenkuch: Preußen – eine besondere Geschichte. Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur 1648-1947, Göttingen 2019, S. 185-213.

55 Theo Jung: Die Stimme des Volkes und sein Schweigen. 1848/49 als Kommunikationsrevolution zwischen Erwartung und Erfahrung, Archiv für Sozialgeschichte 59, 2019, S. 99-130; hier S. 128.

56 Visionen eines zukünftigen Deutschland: Alternativen zur Paulskirchenverfassung 1848/49, hg. von Horst Dippel, Berlin 2017. Auch sei auf die Blüte an Reformplänen für den Bund in den 1850/60ern hingewiesen. Vgl. Mark Hewitson: Nationalism in Germany, 1848-1866. Revolutionary Nation, Basingstoke 2010, S. 195-220.

57 Linda Colley: The Gun, the Ship and the Pen. Warfare, Constitutions of the Modern World, London 2021.

liberale Kommunikationsrevolution um 1848/49 setzte in ganz Westeuropa – einschließlich der deutschen Lande – eine »revolution in government« (Christopher Clark) in Gang.[58] Maßnahmen zur Förderung des Wirtschaftswachstums, die Schaffung eines offiziösen Pressewesens (das mehr auf Beinflussung als Unterdrückung der öffentlichen Meinung setzte) und Verwaltungsreformen führten entscheidende Verbesserungen in der Regierungspraxis herbei. Außerdem verdeutlicht das geschickte Taktieren Wilhelms I. von Württemberg auf Staats-, Bundes- und internationaler Ebene, dass der Deutsche Bund einer Lösung der deutschen Fragen nicht nur Stolpersteine in den Weg legte, sondern aufgrund ständig wechselnder Machtverhältnisse ambitionierten Staatsmännern auch Gelegenheiten bot, Initiative zu zeigen. Freilich blieb das Maß der deutschen Innovationsbereitschaft weit hinter der französischen zurück. Während der Deutsche Bund dem monarchischen Prinzip verpflichtet blieb, verlagerte sich im gleichen Zeitraum der Schwerpunkt der Macht in Frankreich hin zum Volk, trotz häufiger Regimewechsel.[59] Dieser Strukturunterschied mag darauf zurückzuführen sein, dass »die Deutschen« aufgrund ihrer dezentralen, föderalen Nationalgeschichte ein schwammiger politischer Leitbegriff blieben, obwohl die politische Einigung der Nation ab der Jahrhundertmitte zu einer *idée fixe* wurde. Der Deutsche Bund ging schlussendlich unter, weil ein Bundesmitglied – Preußen – sich bewusst über das in den vorhergehenden 50 Jahren geschaffene Regelwerk hinwegsetzte und einen Bündnisvertrag mit einem auswärtigen Staat (Italien) gegen ein anderes Bundesmitglied (Österreich) abschloss, sodann den Bund verließ und zudem ehemaligen Partnern den Krieg erklärte. Die Implosion des Bundes angesichts der Handlungen eines »rogue state« verdeutlicht, wie wenig die staatsrechtliche Absicherung der Souveränität zählt, wenn die ihr zugrundeliegende staatliche Ordnung nicht Schritt halten kann mit dem Wandel der politischen Rahmenbedingungen.[60]

58 Christopher Clark: After 1848. The European Revolution in Government, Transactions of the Royal Historical Society 22, 2012, S. 171-197.

59 Kirsch: Monarch und Parlament (Anm. 7).

60 Lothar Gall argumentiert bezeichnenderweise, Preußens Ministerpräsident Otto von Bismarck habe 1866 den Krieg gewählt, weil er glaubte, die »Form« und der »Inhalt« der Bundespolitik seien unstimmig. Lothar Gall: Bismarck. The White Revolutionary, übers. von J. A. Underwood, Bd. 1, London 1986, S. 299.

Ein globalgeschichtlicher Essay zur Lufthoheit

Benoit Vaillot

Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts machten es Fortschritte in der Luftfahrt zunehmend möglich, in der Luft zu reisen. Manche Denker sahen in den Fluggeräten Werkzeuge für die baldige Befreiung der Menschheit von jeglichen Grenzen, die trennen und die insbesondere Frieden und Handel behindern. So wurde die Luftfahrt gemeinhin mit Internationalismus in Verbindung gebracht, da sie diesen ermöglichte.[1] Diese Hoffnung der ersten Luftfahrer war für die Staaten allerdings ein Albtraum, denn der internationale Luftverkehr stellte sie mit fortschreitender technischer Entwicklung vor ernstzunehmende Herausforderungen. Die Bedrohungen, mit denen diese völlig neue Form der Mobilität einherging, waren für die Staaten schwerwiegend, da der Luftverkehr nicht zu ihrem Hoheitsgebiet zählte.[2] Sowohl in Nordamerika als auch in Europa, insbesondere in den Pioniernationen Frankreich und Deutschland, nahm die Zahl der Fahrzeuge im Luftverkehr, wie nicht lenkbare Ballons, später Luftschiffe oder Flugzeuge, beträchtlich zu. An der Wende zum 20. Jahrhundert war der Himmel mehr und mehr von diesen neuen Luftfahrzeugen bevölkert, mithilfe derer sich Piloten über die Grenzen von Hoheitsgebieten hinwegsetzen konnten. Ausländische Piloten konnten nunmehr ein Staatsgebiet überfliegen und, so fürchtete man, Schmuggelware einführen oder gar Spionage betreiben.

Vom Ende des 19. Jahrhunderts an kam es vor allem in Europa und in geringerem Maße in Nordamerika zu einer exponentiellen Zunahme von Zwischenfällen im Luftraum, an denen Fluggeräte beteiligt waren. Für die Regierungen war der Umgang mit solchen Vorfällen damals schwierig, denn zu Beginn des 20. Jahrhunderts, als der Status der Erdatmosphäre noch nicht rechtlich geregelt war, stellten diese keine territorialen Verletzungen dar. Derlei Vorkommnisse führten zu internationalen Spannungen. Die Regierungen Frankreichs und Deutschlands sahen sich mit zahlreichen Zwischenfällen konfrontiert, von denen einige, heute in Vergessenheit geratene, schwerwiegend genug waren, um als *casus belli* gelten zu können. Solche Probleme mussten von Fall zu Fall gelöst wer-

1 Waqar H. Zaidi: Aviation Will Either Destroy or Save Our Civilization. Proposals for the International Control of Aviation, 1920-45, in: Journal of Contemporary History 46, 2011, S. 150-178.

2 Siehe Paul de Geouffre de La Pradelle: Les frontières de l'air, Leiden 1955.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-016

den und wurden damit zu Beispielen für die Beilegung von Zwischenfällen im Luftraum. Damit brachten sie am Vorabend des Ersten Weltkriegs ein Konzept hervor, das heute allgemein anerkannt und verbreitet ist, das Konzept eines nationalen Luftraums.

Ein spezielles Luftrecht wurde in einem scheinbar rechtlichen Vakuum konstituiert, allerdings ruht dessen theoretische Basis auf drei Arten rechtlicher Traditionen: dem seit mehreren Jahrhunderten geltenden Seerecht, der Souveränität des Nationalstaats, die sich im Laufe des 19. Jahrhunderts behauptete, und den diplomatischen Praktiken bei der Regelung von Grenzzwischenfällen, wobei insbesondere die französische und deutsche Staatskanzlei agierten.

Das Seerecht bildete den gedanklichen Rahmen für erste Überlegungen zur Entwicklung eines Luftrechts. Diese orientierten sich teilweise sogar an den im 17. Jahrhundert geführten Debatten zu den Konzepten eines *mare liberum* (freies Meer) und eines *mare clausum* (geschlossenes Meer), wobei Ersterem Vorrang eingeräumt wurde.[3] Die Fragen zur Souveränität hingegen wurden von Überlegungen der Staatsrechtler geprägt, die diese eng mit der Staatsgewalt verknüpften. Im Zeitalter der Nationalismen machten viele Verfassungsrechtler und Publizisten dieses Konzept zu einem Werkzeug im Dienste des Nationalstaats.[4] Die deutsch-französische Grenze von 1871 war dabei ein echtes Laboratorium für Souveränität und ein Experimentierfeld für neue Vorkehrungen zur Kontrolle des Verkehrs.[5] Im Übrigen erfolgte die Erfindung des Konzepts eines nationalen Luftraums im Kontext besonderer internationaler und geopolitischer Beziehungen, in denen Grenzgebiete zu äußerst sensiblen Territorien wurden, da sich hier militärische Verteidigungsanlagen konzentrierten. Bei einer Verschärfung der Spannungen waren die Staatskanzleien jedoch stets um Kompromisse bemüht und suchten nach pragmatischen Konfliktlösungen durch direkte Intervention, wie der regelmäßige diplomatische Austausch in Sachen Grenzzwischenfälle zeigt.[6]

3 Monica Brito Veira: Liberum vs. Mare Clausum: Grotius', Freitas', and Selden's Debate on Dominion over the Seas, in: Journal of the History of Ideas 3, 2003, S. 361-377; C. G. Roelofsen: The Sources of Mare Liberum. The Contested Origins of the Doctrine of the Freedom of the Seas, in: International Law and Its Sources, hg. von Wybo P. Heere, Antwerpen 1988, S. 93-124.

4 Philip G. Roeder: Where Nation-States Come From. Institutional Change in the Age of Nationalism, Princeton 2007.

5 Benoît Vaillot: Aux portes de la nation. Une histoire par en bas de la frontière franco-allemande (1871-1914), Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde in Geschichte, European University Institute (Florenz), verteidigt am 8. Oktober 2021.

6 Siehe die im Rahmen der oben genannten Dissertation erstellte Datenbank für den

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts war es daher wenig überraschend, dass die Idee von der Lufthoheit größtenteils mit Blick auf die deutsch-französische Grenze entwickelt wurde, die wichtigste in der Geschichte der internationalen Beziehungen seit den Westfälischen Verträgen, laut Richard Hartshorne.[7]

Im Folgenden werden einige weniger beachtete Aspekte analysiert, nämlich die Ursprünge der Lufthoheit, und dies aus globalgeschichtlicher Perspektive. Auf der Grundlage erster juristischer Überlegungen zum Thema und ausgehend von französischen und deutschen diplomatischen Archiven und Pressequellen wird die Entstehungsgeschichte des nationalen Luftraums nachgezeichnet, indem Zwischenfälle in der Luft untersucht werden, die diesen wiederum begründeten.[8] Es soll gezeigt werden, wie das Konzept der Lufthoheit erstmalig in Frankreich und Deutschland erfunden, entwickelt und angewandt wurde, bevor es sich auf ganz Europa und später auf die Welt ausdehnte. Das Konzept des Luftraums wurde im Laufe seiner Entwicklung auf unterschiedliche Kategorien und Aktionsfelder erweitert, während sich die rechtlich-politischen Überlegungen, die zunächst von der Idee des nationalen Raums ausgingen, in dem Maße internationalisierten, wie verschiedene Akteure dieses Konzept zu diskutieren begannen. Letztendlich fand es schnell Anwendung: Das Prinzip von der Erweiterung der Staatsgewalt auf die Erdatmosphäre machten sich die Nationen schnell zu eigen, und die jeweiligen Regierungen sahen sich veranlasst, sich auf die Schaffung eines nationalen Luftraums zu verständigen.

deutsch-französischen Fall zwischen 1871 und 1914: https://border1871.eu/database (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

7 Richard Hartshorne: The Franco-German Boundary of 1871, in: World Politics 2, 1950, S. 209-250, hier S. 210: »In the history of wars and diplomacy in the Western state system of the past several centuries, the most important single boundary is surely that of northeastern France«.

8 Archives diplomatiques (AD, La Courneuve), 131 CPCOM 113, Aéronefs et ballons 1904-1914; Bundesarchiv (BA, Berlin und Freiburg), PH 9-V/136, Grenzüberschreitungen. Grenzübertretungen durch Angehörige des deutschen Heeres aus der Luft, besonders Verbote und Verhaltensmaßregeln. Erlasse des Preußischen Kriegsministeriums 1904-1914; PH 9-V/137, Grenzüberschreitungen, Flieger, 1913; PH 9-v/138, Abfliegen und Auffinden von Luftfahrzeugen. Notlandungen und Grenzübertretungen, 1902-1914; PH 9-V/139, Unfälle Luftschiffe 1912-1915; r 901/18883 und 18884, Zollamtliche Behandlung der Luftfahrzeuge 1909-1914.

1. Der Himmel als res communis omnium

Bis Anfang des 20. Jahrhunderts war der Luftraum aus Sicht des Völkerrechts *res communis omnium*, also Gemeinschaftssache, die sich niemand aneignen kann. Mehrere Juristen, darunter Enrico Catellani oder Paul Fauchille, diskutierten, kritisierten und konzipierten die Grundlagen eines Luftrechts, doch stimmten sie nur genau darin überein, dass ein solches Recht zur Regulierung des Flugverkehrs erforderlich sei. Sie trafen sich regelmäßig auf Kongressen, schlossen sich zu einem internationalen Rechtskomitee für Luftfahrt zusammen und gaben ab 1910 die *Revue juridique internationale de locomotion aérienne* heraus, in der alle den Luftverkehr betreffenden Themen in rechtlicher Sicht behandelt wurden. Dabei ging es um nichts Geringeres als die Frage, ob Staaten über die Hoheit in der Luft verfügen, wie dies zu Lande und zu Wasser galt und welchen Grundsätzen der internationale Verkehr von Luftfahrzeugen in der Erdatmosphäre zu Friedenszeiten unterliegen sollte.[9]

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts zeichneten sich in transnationalen Rechtsfragen verschiedene Tendenzen ab, wobei manche dominierten. Die überwältigende Mehrheit der europäischen Juristen, wahre Anwälte der Luftfahrt, vertrat die Ansicht, die Luft falle nicht unter das Recht der staatlichen Hoheit: Dem Staat könne hier keine Souveränität zuerkannt werden, da er nicht über einen festen und dauerhaften materiellen Besitz der Erdatmosphäre verfügen könne. Die Bewegungsfreiheit unterlag daher theoretisch keinerlei Einschränkungen. Dennoch sprach fast kein Jurist dem Staat das Recht ab, den Flugverkehr über militärischen Anlagen zu verbieten, um Spionage zu verhindern.[10] Sowohl private als auch öffentliche Luftfahrzeuge unterlagen nur den Gesetzen des Landes, dessen Flagge sie trugen, wie es auch für Schiffe in internationalen Gewässern galt. Diese Position wurde insbesondere von der französischen, schweizerischen und belgischen Rechtslehre vertreten.[11] Ihr ideeller Anführer, der

9 Amedeo Giannini: La souveraineté des États sur l'espace aérien, in: Droit Aérien. Revue Juridique Internationale de la Locomotion Aérienne 15, 1931, S. 1-10.

10 Norman Bentwich: Espionage and Scientific Invention, in: Journal of the Society of Comparative Legislation 10, 1909, S. 243-249.

11 Paul Fauchille: La circulation aérienne et le droit des États en temps de paix, in: Revue Générale de Droit International Public, 1910, S. 55-62; Friedrich Meili: Ballons, Flugmaschinen und Jurisprudenz, Frankfurt a. M. 1909; ders.: Das Luftschiff und die Rechtswissenschaft. Vortrag gehalten in der internationalen Vereinigung für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehrer, Berlin 1909; ders.: Das Luftschiff im internen Recht und Völkerrecht, Zürich 1908.

Franzose Paul Fauchille, legte 1901 als Erster einen Entwurf zur Regulierung des Luftraums und des Verkehrs von Luftfahrzeugen vor.[12]

Die Befürworter der Souveränität im Luftraum waren damals in der Minderheit, hauptsächlich weil dies den internationalen Flugverkehr einschränkte. Diese Position bildete allerdings den Kern der deutschen, italienischen, britischen und US-amerikanischen Rechtsdoktrin:[13] Die Hoheit des Staates über das eigene Territorium erstreckte sich demnach auf alles, was darüber liegt. Enrico Catellani formulierte dies vermutlich am deutlichsten: »Im Luftraum über einem Staat strahlt die souveräne Autorität des Staates ohne Höhenbegrenzung so weit aus, wie es erforderlich ist, um die volle Hoheit über das darunter liegende Gebiet zu gewährleisten«.[14] Analog zur geltenden Regelung in Hoheitsgewässern haben private Flugzeuge bestenfalls ein Überflugrecht. Der Flugverkehr war somit nur über internationalen Gewässern frei.

Eine Zwischenposition schlug vor, die Atmosphäre in zwei Schichten zu unterteilen, deren erste der Hoheit des Staates unterstehe, während in der zweiten völlige Bewegungsfreiheit herrsche.[15] Dies wäre eine Übertragung des Seerechts auf den Luftraum, also eine Unterscheidung zwischen territorialem und internationalem Luftraum. Eine solche Grenzziehung wäre offenkundig willkürlich, daher schlugen einige Juristen vor, das Kriterium *potestas terrae finitur ubi finitur armorum* zu übernehmen, das für die Abgrenzung territorialer Gewässer galt: Die Hoheit in der Luft sollte dort enden, wo Luftfahrzeuge außerhalb der Reichweite von Waffen fliegen. In einer Zeit, da die Waffenindustrie bereits in der Lage war, Kanonen mit einer Reichweite von fast zehn Kilometern zu produzieren, während das Fliegen in einer solchen Höhe noch nicht möglich war, würde damit in der Praxis der internationale Luftverkehr in Gänze untersagt.[16]

12 Paul Fauchille: Le Domaine aérien et le régime juridique des aérostats, Paris 1901.

13 Courtney Kenny: Law of the Air, in: Zeitschrift für Völkerrecht und Bundesstaatsrecht 4, 1910, S. 472; Franz Peucker: Luftschiffahrtrecht, Grünberg 1910; Ernst Zitelmann: Luftschiffahrtsrecht, in: Zeitschrift für internationales Privat- und Öffentliches Recht 19, 1909, S. 458; Christian Meurer: Luftschiffahrtsrecht, Berlin 1909; Friedrich Grünwald: Das Luftschiff in völkerrechtlicher und strafrechtlicher Beziehung, Hannover 1908. Es wurden keine Nachweise zu rechtlichen Überlegungen seitens russischer Juristen gefunden, doch lassen Maßnahmen, die ab den 1900er Jahren in Russland ergriffen wurden, sowie die in der Sowjetunion ab den 1920er Jahren vorherrschende Doktrin vermuten, dass russische Juristen die staatliche Souveränität in der Luft bereits in den 1900er Jahren verteidigten.

14 Enrico Catellani: Il diritto aereo, Turin 1911.

15 Giannini: La souveraineté des États (Anm. 9).

16 Lage Staël von Holstein: The Regulation of the Air War, Den Haag 1911.

Selbst wenn den Staaten die Lufthoheit zugestanden worden wäre, hätten sie diese zu Beginn des 20. Jahrhunderts kaum ausüben können, da sie damals nicht in der Lage waren, Luftfahrzeuge abzufangen (nicht einmal, sie zu orten). Aus diesem Grunde konnte die Souveränität – in Theorie und in der Praxis – nur bei einer Landung der Fluggeräte ausgeübt werden, also wenn sich die Piloten *auf* dem Staatsgebiet befanden, nicht aber *darüber*. Der Staat beschränkte sich somit darauf, die Sicherheit der Luftfahrzeuge zu kontrollieren sowie Piloten und Besatzungen zu überwachen, indem er den Betrieb der Fluggeräte regulierte.[17]

Die Regierungen befürchteten, ausländische Militärs an Bord der Luftfahrzeuge könnten die Gelegenheit zur Spionage nutzen, was die »Spionage-Manie« in der Presse anheizte. Wir wissen heute, dass der deutsche Generalstab Nutzen aus Informationen von Piloten zog, deren Luftfahrzeuge angeblich abgetrieben wurden oder die vorgeblich aus touristischen Gründen über französisches Gebiet vordrangen.[18] Häufig nahmen die Besatzungen Kameras mit an Bord, um Reiseerinnerungen festzuhalten oder Luftaufnahmen zu veröffentlichen, die von der Öffentlichkeit geschätzt wurden, die aber auch Informationen von Belang für die nationale Verteidigung enthalten konnten. Bereits zum Ende des 19. Jahrhunderts war es möglich, bis aus einer Höhe von tausend Metern gestochen scharfe fotografische Aufnahmen zu machen.[19] Aus diesem Grund wurde in alle nationalen Vorschriften das Verbot zum Mitführen von Fotoapparaten an Bord aufgenommen (siehe unten).

2. Häufung von Zwischenfällen in der Luft

Vom Ende der 1900er Jahre an kam es zunehmend zu Zwischenfällen in der Luft, insbesondere entlang des Rheingrabens, wo sich die Verteidigungsanlagen von Deutschland, Frankreich, Belgien und den Niederlanden konzentrierten. Allein im Jahr 1908 zählte die französische Presse mehrere Dutzende Ballons aus Deutschland über französischem Gebiet – man sprach von einer »Invasion«. Die beteiligten Luftfahrzeuge waren entweder von Militärs bemannt oder wurden immer häufiger aus der Ferne gelenkt. So war es möglich, ein bestimmtes Gebiet zu überfliegen und für die Armee interessante Ortungen vorzunehmen. Theoretisch

17 Guillaume Desouches: Réglementation de la navigation aérienne, Paris 1910.

18 BA, PH 9-V/136, Grenzüberschreitungen. Grenzübertretungen durch Angehörige des deutschen Heeres aus der Luft, besonders Verbote und Verhaltensmaßregeln, 1904-1914.

19 Gaston Tissandier: La photographie en ballon, Paris 1886.

kann das Überfliegen eines Staatsterritoriums nicht verhindert werden, vor allem, wenn die Piloten geistesgegenwärtig genug waren, keine Fotoausrüstung mit sich zu führen – für den Fall einer Notlandung.

Hier stand das Überleben des Nationalstaats in seiner bisherigen Statuierung auf dem Spiel, denn die Fortschritte der Luftfahrt und die fehlende Regulierung des Flugverkehrs brachten auf mittlere Sicht die Verhinderung der nationalen Verteidigung mit sich. Dies beschrieb der Schriftsteller Paul Scheerbart 1909 in einem Zukunftsroman.[20] Die Möglichkeit, von jedem beliebigen Punkt aus in das Hoheitsgebiet einzufliegen, verschiebt die Grenzen der Lufthoheit bis hin zur Reichweite des Luftfahrzeugs. So beklagte sich die Schweizer Regierung regelmäßig darüber, dass Zeppeline, die wenige Kilometer von ihrer Grenze entfernt in Friedrichshafen produziert wurden, immer wieder über ihr Hoheitsgebiet flogen und ihre Souveränität bedrohten.[21]

Eine erste Form staatlicher Selbstbehauptung in der Luft war die Erhebung von Zollgebühren auf Luftfahrzeuge, die freiwillig oder unfreiwillig auf dem eigenen Territorium landen. Russland war in dieser Hinsicht Pionier, indem es 1904 ein Embargo gegen einen deutschen Ballon nach dessen Landung in Kiew verhängte, weil die Besatzung nicht nachweisen konnte, Zollgebühren für dessen Bestandteile entrichtet zu haben. Dieselbe Politik wurde 1908 gegenüber deutschen Piloten angewendet, dieses Mal in Petrokov (heute Piotrków Trybunalski in Polen). Von 1909 an bezog sich die französische Regierung offen auf den russischen Präzedenzfall, um deutsche Piloten vom Überfliegen Frankreichs abzuhalten. So wurden deutsche Ballons, die auf französischem Hoheitsgebiet landeten, auf der Basis ihrer Bestandteile besteuert: Auf jedes einzelne Element (Seil, Leinwand, Weide, Holz, Metall usw.) wurden prohibitive Zölle erhoben.[22] Die Piloten mussten zudem ihre Identität und ihren militärischen Rang offenlegen und erklären, dass der Zweck ihrer Reise touristischer oder wissenschaftlicher Natur sei und keine Gefahr für die nationale Sicherheit darstelle. Diese proaktive Politik seitens Russlands oder Frankreichs sorgte dafür, dass das Eindringen auf dem Luftweg drastisch zurückging, wenn auch nicht ganz beendet wurde.

20 Paul Scheerbart: Die Entwicklung des Luftmilitarismus und die Auflösung der europäischen Land-Heere, Festungen und Seeflotten. Eine Flugschrift, Berlin 1909.

21 BA, PH 9-v/136, Grenzüberschreitungen. Grenzübertretungen durch Angehörige des deutschen Heeres aus der Luft, besonders Verbote und Verhaltensmaßregeln, 1904-1914.

22 AD, 131 CPCOM 113, Schreiben des Außenministers an den Finanzminister, 10. September 1908; Rundschreiben des Innenministers, 12. März 1909; Vermerk des Außenministeriums, 6. April 1909; BA, R 901/18883 und 18884, Zollamtliche Behandlung der Luftfahrzeuge, 1909-1914.

Die europäischen Diplomaten befürchteten, dass die sich häufenden Landungen von Luftfahrzeugen, an deren Steuer ausländische Militärs saßen, letztendlich schwerwiegende Ereignisse provozieren könnten. Tatsächlich landeten im Rahmen eines Wettbewerbs französische Piloten in der Nähe von Berlin, wie etwa am 8. Dezember 1908 Georges Bellanger, ein Militärpilot und Luftfahrtpionier. Dies bedeutete, dass es technisch möglich war, von Paris aus das Herz Deutschlands aus der Luft zu erreichen. Diese Perspektive war beunruhigend zu einem Zeitpunkt, da die französische Armee erfolgreich mit Bombardements aus der Luft experimentierte und Rudolf Martin in seinem Zukunftsroman *Berlin – Bagdad*[23] eine solche Luftbombardierung Berlins schilderte. In den meisten europäischen Staaten wurden daraufhin verschiedene Regulierungsmaßnahmen eingeführt, um derartige Vorfälle zu verhindern, darunter Anweisungen an zivile und militärische Behörden, wie im Falle einer Landung auf ihrem Territorium zu verfahren sei.

Diese Maßnahmen waren jedoch weder von Dauer noch völkerrechtlich bindend; es gab nach wie vor kein Abkommen zum grenzüberschreitenden Flugverkehr.[24] Mehr noch, sie beschränkten sich meist darauf, das Überfliegen von Privateigentum zu erlauben[25] – denn das Recht der einzelnen Staaten erkannte bislang mehr oder weniger an, dass der Eigentümer eines Grundstücks alles besitzt, was über seinem Gelände liegt, gemäß der Maxime *cuius est solum eius est usque ad coelum,* wie sie der Glossator Accursius im 13. Jahrhundert formulierte. Daher lud die französische Regierung vom 18. Mai bis 28. Juni 1910 zu einer internationalen Luftfahrtkonferenz in Paris ein, um ein Abkommen zum Flugverkehr zu erarbeiten. Neben Deutschland nahmen Österreich-Ungarn, Belgien, Bulgarien, Dänemark, Spanien, Großbritannien, Italien, Monaco, die Niederlande, Portugal, Rumänien, das Russische Reich, Serbien, Schweden, die Schweiz und das Osmanische Reich daran teil. Die Abwesenheit der Vereinigten Staaten von Amerika ist vermutlich damit zu erklären, dass diese aufgrund ihres riesigen Territoriums für problematische Zwischenfälle in der Luft weniger anfällig waren.

Es ging darum, dass ein bisher von Juristen transnational gedachtes Thema von den Staaten auf internationaler Ebene gelöst werden sollte. Wie Johanna F. Lycklama in Nijeholt zutreffend formulierte, lautete die

23 Rudolf Martin: Berlin – Bagdad. Das deutsche Weltreich im Zeitalter der Luftschiffahrt 1910-1931, Stuttgart und Leipzig 1907.

24 AD, 131 CPCOM 113 Schreiben des Kriegsministers an den Außenminister, 5. Januar 1909.

25 Siehe Stuart Banner: Who Owns the Sky? The Struggle to Control Airspace from the Wright Brothers On, Cambridge 2008.

Frage weniger, ob der Staat über Autorität in der Luft verfüge, sondern über welche Autorität und bis zu welcher Höhe.[26] Deutschland entsandte eine große Delegation zu dieser Konferenz mit dem Ziel, eine Lösung für die zahlreichen Zwischenfälle in der Luft zu finden, die seine diplomatischen Beziehungen zu allen Nachbarn belasteten. Jeder Staat schlug eine Definition des Luftraums vor, die zwei Anforderungen gleichzeitig genügen sollte: den Flugverkehr ermöglichen und zugleich nationale Sicherheit gewährleisten.[27] Die verschiedenen Positionen führten letztendlich zu ähnlichen Schlussfolgerungen. Entweder die Freiheit der Luft blieb unangetastet, doch konnte sie von jedem Staat im Interesse seiner Verteidigung über seinem Hoheitsgebiet eingeschränkt werden, oder der Staat verfügte über die absolute Lufthoheit über seinem Gebiet, konnte aber den Überflug harmloser ausländischer Luftfahrzeuge nicht verbieten.

Die Pariser Konferenz von 1910 erwies sich jedoch als Misserfolg, da sie zu keinerlei Abkommen zum Flugverkehr führte. Tatsächlich war es nicht möglich, sich über die prinzipielle Frage hinsichtlich des rechtlichen Status des Luftraums zu einigen.[28] Als Grund für das Scheitern wird häufig die Unnachgiebigkeit Großbritanniens angeführt, das für sich die absolute Souveränität über seinem Hoheitsgebiet und somit die Möglichkeit beanspruchte, dort jeglichen Flugverkehr zu verbieten. Etwas allgemeiner kann man sagen, dass die Diplomaten, die sich um die Lösung von Problemen im Luftverkehr bemühten, von Aufschwung und Fortschritt der Luftfahrt überrumpelt worden waren und daher nicht in ihr Kalkül miteinbezogen, dass die Frage zum Kriegsrecht in der Luft ungelöst blieb. Die Teilnehmer beschränkten sich darauf, den Wunsch nach der Einrichtung einer Internationalen Kommission für Flugnavigation zu äußern – der erst nach dem Ersten Weltkrieg verwirklicht wurde.

Die in Paris begonnenen Diskussionen wurden jedoch bei internationalen Juristen-Treffen fortgesetzt. Die Fortschritte in der Luftfahrt, insbesondere die zunehmende Manövrierfähigkeit der Fluggeräte, überzeugten immer mehr Juristen davon, dass den Staaten die Lufthoheit über ihr Territorium zuerkannt werden müsse. Hatten sich die Juristen noch zu Beginn der 1900er Jahre ganz überwiegend für die Freiheit des Luftverkehrs ausgesprochen, war dies zu Beginn der 1910er Jahre angesichts des technischen Fortschritts nicht mehr der Fall. So hatte beispiels-

26 Johanna F. Lycklama in Nijeholt: Air Sovereignty, Den Haag 1910.

27 Giannini: La souveraineté des États (Anm. 9).

28 Es wurde jedoch ein Entwurf mit 55 Artikeln und drei Anhängen verfasst. Peter H. Sand und Jorge de Sousa Freitas: An Historical Survey of International Air Law Before the Second World War, in: McGill Law Journal 7, 1944, S. 29-42.

weise das Institut für Internationales Recht während seiner Tagung in Brüssel 1902 den Grundsatz der Luftfreiheit verabschiedet, doch bei der Tagung in Madrid 1911 war diese Frage strittig und wurde nicht erneut bestätigt.[29] Parallel dazu lud das Internationale Rechtskomitee zwischen 1911 und 1913 dreimal zu Kongressen ein, ohne sich auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen zu können. Am Vorabend des Ersten Weltkriegs gab es beim Prinzip der staatlichen Lufthoheit Fortschritte.

3. Nationale Aneignung der Luftfahrt

Neben den Überlegungen zum rechtlichen Status der Lufthoheit zu Beginn des 20. Jahrhunderts war die allgemeine Wahrnehmung dieses Themas von Interesse, denn es erzeugte Emotionen und psychologische Reaktionen, die untrennbar damit verbunden waren.[30] Die Bevölkerung war sich durchaus der Herausforderungen bewusst, die mit der Luftfahrt einhergingen, und beteiligte sich an der Einbeziehung der Lufthoheit in den Interventionsbereich des Nationalstaats. Ein schwerer Zwischenfall in Lunéville am 3. April 1913 ließ die Umrisse dieses Problems für Frankreich und Deutschland klar erkennen und sollte den Abschluss eines grundlegenden bilateralen Abkommens beschleunigen.

Die Bevölkerungen begriffen sehr rasch, welche potenzielle Bedrohung von Luftfahrzeugen für die nationale Verteidigung ausgehen konnte. Nach Erscheinen des Buchs von H. G. Wells *The War in the Air* (deutsch *Der Luftkrieg*) im Jahr 1908, das sofort in zahlreiche Sprachen übersetzt wurde, griffen die Boulevardzeitungen in ganz Europa das Thema einer Invasion aus der Luft auf. Die Überquerung des Ärmelkanals durch den französischen Flieger Louis Blériot 1909 bedeutete ungeachtet der Entente cordiale ein nationales Trauma für Großbritannien: Die Briten erkannten, dass sie trotz ihrer starken Marine nicht mehr auf einer uneinnehmbaren Insel lebten.[31] Hatten noch die ersten Luftschiffer, die zwischen Ende des 19. Jahrhunderts und Anfang der 1900er Jahre auf fremdem Territorium gelandet waren, in der Presse stets vom freundlichen Empfang berichtetet, der ihnen dort bereitet wurde, sprachen dieselben in späteren Jahren von Feindseligkeit, die ihnen entgegenschlug. Sie galten der Bevölkerung umgehend als Spione und wurden

29 Geouffre de La Pradelle: Les frontières de l'air (Anm. 2).

30 Henry Cord Meyer und John Duggan: Airships in International Affairs, 1890-1940, Basingstoke 2001, S. 1-18.

31 Alfred Gollin: The Impact of Air Power on the British People and Their Government, 1909-1914, Basingstoke 1989.

wie Verbrecher an die Behörden ausgeliefert, während ihre Fluggeräte meist beschädigt oder zerstört wurden, um eine mögliche Flucht zu verhindern. Um die 1910er Jahre war die Bewunderung der Angst gewichen.

An dieser veränderten Wahrnehmung war die Militarisierung des Flugverkehrs nicht unbeteiligt, insbesondere in Frankreich und Deutschland.[32] Der Einsatz fortschrittlicher Technologien bedeutete im Falle eines Krieges Vorteile und hatte zugleich abschreckende Wirkung auf die Bevölkerung. Die Armeen inszenierten ihre Eroberung der Lüfte, insbesondere an der deutsch-französischen Grenze, wo sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts die größte militärische Infrastruktur der Welt konzentrierte. Wettbewerbe in der Luft dienten daher oft als Vorwand für eine Machtdemonstration. Entweder sie wurden direkt von den Generalstäben organisiert oder die Teilnehmer waren fast ausschließlich Offiziere, die im Dienst verschiedener Hersteller antraten. So nahmen am großen internationalen Ballonwettbewerb 1908 in Brüssel Militärs aus ganz Europa teil.

Luftfahrzeuge fanden recht schnell Eingang in die nationalen Vorstellungswelten.[33] So erlangte der Zeppelin bekanntlich sehr früh einen großen Stellenwert in der deutschen Kultur.[34] Auch in Frankreich wurden Flugzeuge und Ballone zum nationalen Mythos: Den Zeppelinen, Verkörperung der gefürchteten deutschen Militärmacht, standen auf französischer Seite die liebevoll »*oiseaux de France*« (Vögel Frankreichs) genannten Armeeflugzeuge gegenüber.[35] Diese Bezeichnung bezog sich auf ein revanchistisches Lied von 1885, das bis zum Ersten Weltkrieg populär war.[36]

In Lunéville kam es 1913 zu einem gravierenden deutsch-französischen Zwischenfall, der am Vorabend des Ersten Weltkriegs wahrscheinlich in der Luftfahrt der schwerste und für die Wahrnehmung der Bevölkerung der bedeutendste in Europa war. Am 3. April 1913 absolvierte das neueste Modell eines Zeppelins, der Z IV, seinen Testflug, um seine Eignung für

32 Stéphane Krill: Ein Zeppelin in Metz, in: Zeppelin und Frankreich. Szenen einer Hassliebe, hg. von Wolfgang Meighörner, Friedrichshafen 1998, S. 58-63.

33 A. Bowdoin Van Riper: Imagining Flight. Aviation and Popular Culture, College Station 2004.

34 Guillaume de Syon: Zeppelin! Germany and the Airship, 1900-1939, Baltimore, 2002; Peter Fritzsche: A Nation of Fliers. German Aviation and the Popular Imagination, Cambridge 1994.

35 »Ihr Herren Franzosen, ist jetzt der Gockel wirklich der König der Lüfte?«, in: Simplicissimus, 3. Juni 1912, S. 164 (siehe Abb. 1).

36 Camille Soubise, Frédéric Boissière: C'est un oiseau qui vient de France, 1885: https://border1871.eu/manager/file/C%27est%20un%20oiseau%20qui%20vient%20de%20France.mp3? module=1&conf= sons&tree=0 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

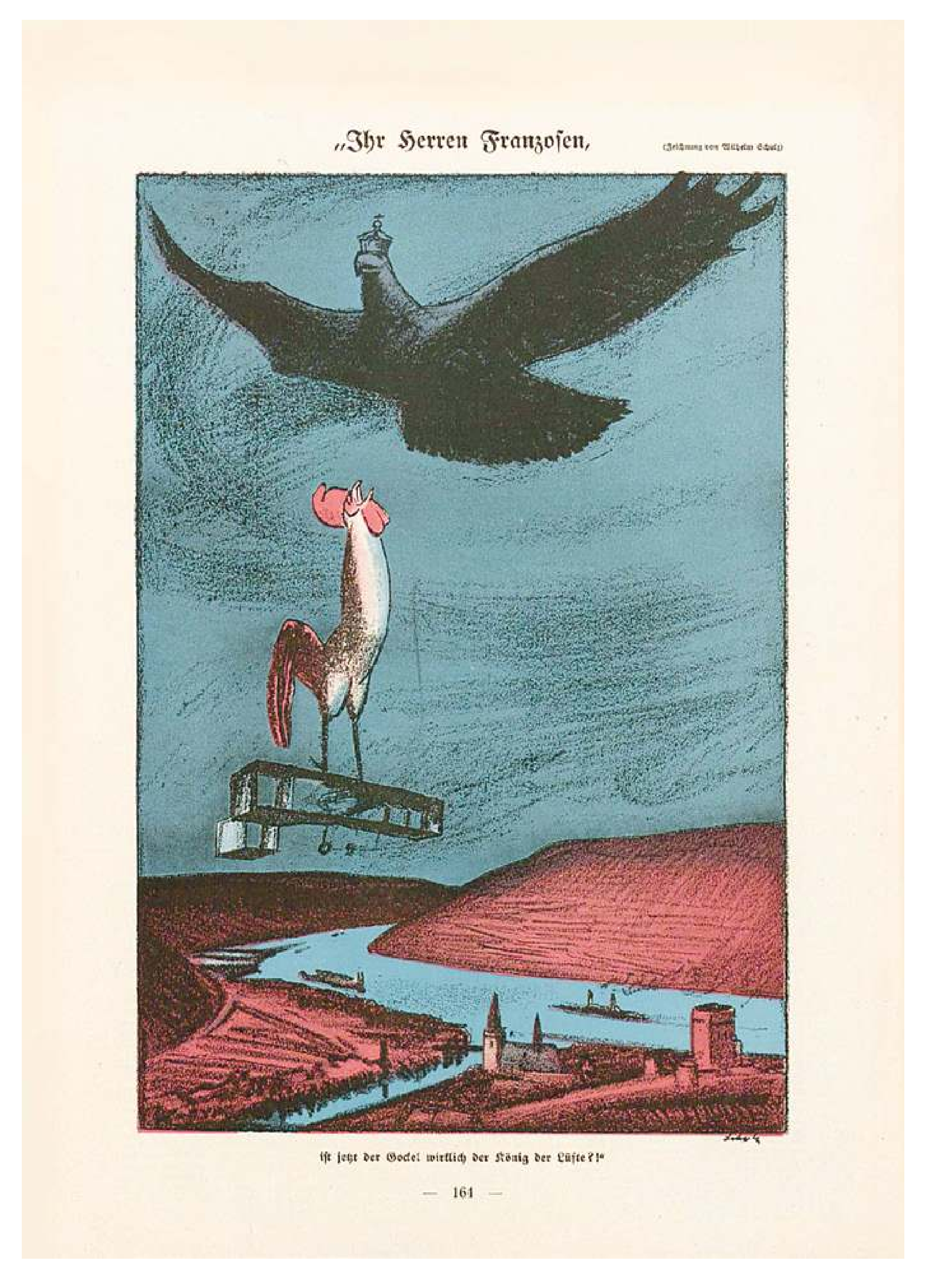


Abb. 1: »Ihr Herren Franzosen, ist jetzt der Gockel wirklich der König der Lüfte?« Zeichnung von Wilhelm Schulz, Simplicissimus, 3. Juni 1912, S. 164.

die deutsche Luftwaffe zu erproben.[37] Während des Flugs kam es zu einer Reihe von Zwischenfällen und Schäden: Das Luftschiff wurde infolge des Windes stark abgetrieben und die Ballonhülle perforierte, was zu einem gefährlichen Gasverlust führte. Der Pilot bemerkte schließlich, dass er die Kontrolle über das Gerät verloren hatte, und überflog französisches Territorium. Da die Offiziere an Bord die genaue Position nicht kannten, versuchten sie, auf sicherem Terrain zu landen, um nicht in Spionageverdacht zu geraten. Aus Furcht vor Lynchjustiz wählten sie einen Ort, der dem Anschein nach ein Militärgelände war, wo sie Schutz bei der französischen Armee suchen wollten. Nicht ohne Mühe landete der Zeppelin also, wie sich später herausstellte, mitten auf dem Truppenübungsplatz von Lunéville, wo gerade eine Militärparade in Gange war.

Umgehend drängten sich die Menschen aus der Umgebung scharenweise um das Fluggerät. Die französischen Militärbehörden brachten ein ganzes Regiment auf, um die Sicherheit der Besatzung und des Fluggeräts zu gewährleisten.[38] Die zivilen Behörden nahmen erste Überprüfungen vor, befragten die Besatzung, besichtigten das Luftfahrzeug und nahmen Einsicht in die Bordunterlagen. Die Frage lautete, ob die Landung aus zwingender Notwendigkeit heraus erfolgte oder ob die Offiziere zu Spionagezwecken über französisches Hoheitsgebiet geflogen waren. Es wurde festgestellt, dass es sich tatsächlich um eine Notlandung handelte, doch machten die deutschen Offiziere keinen Hehl aus ihrer Unzufriedenheit, dass sie die eingehende Inspektion ihres Luftfahrzeugs zulassen mussten.[39] Die Konstruktion des Zeppelins war in der Tat ein bis dahin gut gehütetes militärisches Geheimnis, dessen sich die französische Armee nun bemächtigen konnte. Britische Ballonoffiziere reisten mit Genehmigung der französischen Regierung nach Lunéville, um das gestrandete Luftschiff zu inspizieren.[40] Einheimische Arbeiter nahmen umgehend erste Reparaturarbeiten vor. Die französische Regierung erlaubte der Besatzung, per Telegramm mit ihrer Botschaft in Paris zu kommunizieren, um eine diplomatische Lösung für den Vorfall zu finden, und mit der Zeppelin-Gesellschaft, um Geld und Wasserstoff zu erhalten, die für den Start des Luftschiffs erforderlich waren.

37 Guillaume De Syon: Zwischen Hightech und Kavallerie. Der Lunéville-Zwischenfall vom April 1913, in: Zeppelin. Wissenschaftliches Jahrbuch 2001, Friedrichshafen 2001, S. 40-53.

38 AD, 131 CPCOM 113, Bericht des Unterpräfekten des Arrondissements Lunéville an den Innenminister, 4. April 1913.

39 BA, PH 9-V/51, Bericht von Hauptmann George an den preußischen Kriegsminister, 8. April 1913.

40 AD, 131 CPCOM 113, Telegramm des französischen Botschafters in London an den Außenminister, 4. April 1913.

Die Besatzung und das Flugzeug verbrachten die Nacht auf französischem Gebiet unter strenger Bewachung, denn die Feindseligkeit der Bevölkerung war spürbar. Der für den französischen Luftwaffenstützpunkt zuständige General Hirschauer ließ jedes Element der Pilotenkanzel fotografieren, befragte die Offiziere und erlaubte ihnen die Abreise erst, nachdem sie auf Ehrenwort erklärt hatten, keine Spionage zu betreiben. Nach Eintreffen des Wasserstoffs per Eisenbahn und des Geldes für die Reparaturen flogen die Mechaniker am 4. April 1913 zum Luftwaffenstützpunkt Metz zurück, während die Offiziere das französische Hoheitsgebiet auf dem Landweg verlassen mussten.

Dieser Vorfall ist heute vergessen, doch galt er als markantes Ereignis, das die Vorstellungswelt zur Luftfahrt in der Bevölkerung prägte. Die französische Presse entsandte Korrespondenten nach Lunéville, um darüber zu berichten, und die Menschen kamen von überall her, um den Zeppelin aus der Nähe zu betrachten.[41] Am Tag nach der Landung überflogen mehrere in Épinal stationierte Flugzeuge das Luftschiff, um sich mit dem Gerät vertraut zu machen, das sie bei einem künftigen Konflikt bekämpfen sollten. Die versammelte Menge jubelte den »Vögeln Frankreichs« zu und stimmte spontan die Marseillaise an. Diese Szene wurde von Postkartenverlagen in Paris, Nancy, Lunéville, aber auch auf deutschem Gebiet in Metz verewigt. Das Schauspiel eines riesigen deutschen Luftschiffs, das am Boden liegt und von kleinen französischen Flugzeugen verhöhnt wird, hinterließ bleibenden Eindruck.

Der Vorfall wurde recht schnell auf diplomatischem Wege geregelt, und der Zeppelin durfte weniger als 24 Stunden nach seiner Landung wieder abfliegen. Die ungewöhnliche Emphase, mit der deutsche Regierungskreise das korrekte Handeln der französischen Behörden hervorhoben, deutet darauf hin, dass alles unternommen wurde, um keinerlei nationalistische Erregung aufkommen zu lassen.[42] Die deutsche Presse war dennoch sehr aufgebracht. Der Vorfall war in jeglicher Hinsicht dramatisch, da sich die deutsch-französischen Beziehungen nach dem »Agadir-Coup« bereits stark verschlechtert hatten. Zunächst einmal war dies ein Verstoß gegen die Vorschriften, die das Überfliegen militärischer Anlagen auf französischem Hoheitsgebiet verbieten. Die Landung des Zeppelins konnte daher zu Recht als Provokation ausgelegt werden, die eskalieren und zur Lynchjustiz an deutschen Soldaten hätte führen können. Für die deutsche Regierung war dies eine beispiellose Katastrophe:

41 Le Figaro, 4. April 1913.
42 AD, 131 CPCOM 113, Schreiben des französischen Botschafters in Berlin an den Außenminister, 26. April 1913.

Das Flaggschiff ihrer Luftwaffe war nicht nur technisch unausgereift, vielmehr waren seine gesamten Geheimnisse nun auch der französischen Armee bekannt. Um die Demütigung noch zu steigern, zirkulierten in ganz Europa Dutzende von Fotos des am Boden liegenden Luftschiffs in Form von Postkarten.

Zum Zwischenfall von Lunéville kam ein weiteres, diesmal weniger schwerwiegendes Vorkommnis hinzu, das die französische und die deutsche Regierung veranlasste, sich auf eine gemeinsame Position zu einigen, um künftig Ähnliches zu vermeiden. Am 22. April 1913 verirrte sich ein kleines Doppeldeckerflugzeug, das von zwei deutschen Offizieren gesteuert wurde, im Nebel zwischen Darmstadt und Metz.[43] Die Piloten entschlossen sich zur Landung, um sich nach ihrem Standort zu erkundigen. Ein Mädchen teilte ihnen mit, dass sie sich in Arracourt auf französischem Gebiet befänden. Sie versuchten zu fliehen, um nicht entdeckt zu werden, wurden jedoch umgehend von der Gendarmerie aufgegriffen, die den Bürgermeister des Dorfes benachrichtigt hatte. Die auf der Flucht ertappten deutschen Piloten durften zwar wieder abfliegen, aber erst nachdem ihr Flugzeug gründlich inspiziert worden war. Der Außenminister forderte die deutsche Regierung auf, definitive Maßnahmen zu ergreifen, um die Wiederholung solcher Vorfälle zu verhindern, die als reine Provokationen zu verstehen seien.[44]

4. Die Erfindung des nationalen Luftraums

Da es auf der Pariser Konferenz von 1910 nicht gelungen war, ein internationales Abkommen über die Luftfahrt zu verabschieden, behalfen sich die Staaten selbst und ergriffen eigene Regulierungsmaßnahmen. Die preußische Regierung sah für den Fall der Landung eines von ausländischen Militärs gesteuerten Luftfahrzeugs ein besonderes Verfahren vor, das die 1909 in Frankreich eingeführte Regelung zum Vorbild nahm. Dennoch dauerte es bis zum Dekret vom 25. November 1911 in Frankreich (das später durch das Dekret vom 17. Dezember 1913 ersetzt wurde) und vom 1. Februar 1913 in Deutschland, bis der Luftverkehr über dem gesamten nationalen Territorium geregelt war.[45] Diese Regulierungen bedeuteten im deutschen Fall eine Stärkung der Souveränität des Reiches (Deutscher Bund), das die Herrschaft in der Luft zu einer Zeit anstrebte,

43 AD, 131 CPCOM 113, Luftfahrzeuge und Ballons 1904-1914.
44 AD, 131 CPCOM 113, Schreiben des Außenministers an den französischen Botschafter in Berlin, 22. April 1913.
45 BA, PH 9-V/136, Erlasse des Preußischen Kriegsministeriums, 1904-1914.



Abb. 2: Zones aériennes interdites en France, en Angleterre en Allemagne
(Verbotene Luftzonen in Frankreich, England und Deutschland)
[Die verbotenen Zonen sind gepunktet dargestellt].
Beilage »Le Temps«, 26. Oktober 1913. Bibliothèque nationale de France,
http://ark.bnf.fr/ark:/12148/cb40703091j

da die Souveränität vorrangig bei den Staaten (föderalen Bundesstaaten) lag. Diese Verordnungen verlangten für die Teilnahme am Flugverkehr den Nachweis einer Navigationsberechtigung und ein Befähigungszeugnis.[46] Vor allem aber legten sie fest, dass kein ausländisches Militärflugzeug ihr Staatsgebiet ohne vorherige Genehmigung überfliegen durfte und dass Festungen und Militärhäfen als verbotene Zonen galten.[47] Zur gleichen Zeit erklärten Großbritannien mit dem *Aerial Act* vom 25. Mai

46 Georges Montenot: La circulation aérienne envisagée au point de vue juridique, Dijon 1911; Harold Dexter Hazeltine: The Law of the Air, London 1911.

47 BA, PH 9-V/136, Verbotene Zonen für den Luftverkehr in Deutschland, 1914; Bibliothèque nationale de France, Zones aériennes interdites en France, en Angleterre en Allemagne, 1913 (siehe Abb. 2).

1911, Österreich mit seiner Verordnung vom 1. Februar 1913 und auch Russland, jeweils über die Lufthoheit über dem eigenen Territorium zu verfügen, ohne allerdings in irgendeiner Weise die Mittel zu besitzen, dies auch durchzusetzen.[48]

Der Vorfall von Lunéville ereignete sich auf einem Gebiet, über dem jeglicher Flugverkehr verboten war. Tatsächlich hatte der Zeppelin die erste Verteidigungslinie Frankreichs überflogen. Bei dieser Gelegenheit zeigte sich der Nutzen von Vorschriften, denn diese machten es möglich, den Fall schnell abzuschließen. Die Frage nach dem Status dieses lenkbaren Luftschiffs blieb problematisch, da es einem privaten Unternehmen gehörte, seine Besatzung jedoch aus uniformierten Militärs bestand und das Fluggerät an die deutsche Armee übergeben werden sollte. Zwar waren noch keine Waffen installiert, doch war es mit Apparaten für die Aufnahme und Entwicklung von Fotografien sowie für die Kommunikation mit dem Stützpunkt am Boden mittels drahtloser Telegrafie ausgestattet.[49] Die fehlende Anerkennung der Lufthoheit über dem eigenen Staatsgebiet untersagte es jedoch der französischen Regierung, ein ausländisches Luftfahrzeug über einen längeren Zeitraum festzuhalten, da ihm analog zum Seerecht der Status der Exterritorialität zugeordnet wurde. Der Vorfall von Lunéville warf die dringende Frage nach der Unterscheidung zwischen privaten und öffentlichen Luftfahrzeugen auf sowie nach dem Recht der Staaten, ihnen das Überfliegen ihres nationalen Hoheitsgebiets zu verbieten.

Die Vorfälle von 1913 beschleunigten die diplomatischen Gespräche zwischen der französischen und der deutschen Regierung erheblich, so dass es zu noch nie dagewesenen Beratungen »über ein Abkommen zur Regelung der Luftnavigationspolizei in der Grenzregion« kam.[50] In Ermangelung eines internationalen Abkommens zum Luftverkehr wurde eine bilaterale Vereinbarung getroffen, die aus einem einfachen Briefwechsel zwischen dem französischen Botschafter in Berlin und dem Staatssekretär für auswärtige Angelegenheiten in Paris bestand.[51] So kam es 1913 zu einer ersten Kategorisierung in öffentliche und private Flugzeuge sowie zur Differenzierung der Elemente, die gemäß des jeweils

48 Gollin: The Impact of Air Power (Anm 31).

49 AD, 131 CPCOM 113, Schreiben des französischen Botschafters in Berlin an den Außenminister, 24. April 1913.

50 AD, 131 CPCOM 113, Telegramm von Außenminister Pichon an den französischen Botschafter in Berlin, 22. April 1913.

51 AD, TRA 19130003, Briefwechsel zur Bestimmung der Regeln, die vorläufig auf dem Gebiet jedes der beiden Staaten auf Luftfahrzeuge aus dem anderen Land angewendet werden sollen, 26. Juli 1913; BA, PH 9-V/137, Deutsche Bestimmungen für die aus Frankreich nach Deutschland gelangenden Luftfahrzeuge, 1913.

geltenden öffentlichen Rechts in beiden Ländern für beide Kategorien anzuwenden waren. Zwar blieben viele Fragen offen, dennoch war dies die Geburtsstunde des internationalen Luftrechts.[52] Entgegen den Empfehlungen der Juristen wurde die Nationalität der Luftfahrzeuge im Abkommen nicht beachtet, lediglich deren Herkunft. Gegenstand des Abkommens waren Luftfahrzeuge, die aus einem der beiden Länder kamen und in das andere einflogen.

Die deutsche und die französische Regierung erkannten den Grundsatz des freien Luftverkehrs zwar theoretisch an, schränkten ihn aber in der Praxis sehr stark ein. Sofern keine offizielle Einladung vorlag, durfte kein Luftfahrzeug, das der Armee angehörte oder dessen Besatzung aus uniformierten Soldaten bestand, über dem Hoheitsgebiet des anderen Staates fliegen oder dort landen, außer in einem absoluten Notfall. Gelangte ein solches Luftfahrzeug über das Hoheitsgebiet des anderen Staates, musste es das laut Vorschrift vorgesehene Notsignal aussenden und so bald wie möglich zur Landung ansetzen. Die Besatzung musste die nächstgelegene zivile oder militärische Behörde benachrichtigen und ihre Identität und ihren militärischen Status unter Vorlage von Ausweisen offenlegen. Die Militärbehörde leitete eine Untersuchung ein, ob tatsächlich eine Notlage vorlag, und die von der Besatzung nicht verweigert werden durfte. Bei Feststellung der Landung aus einer Notlage heraus musste der verantwortliche Offizier sein Ehrenwort geben, dass weder er noch ein anderes Besatzungsmitglied innerhalb des Hoheitsgebiets oder über dem Hoheitsgebiet eine Handlung vorgenommen hatte, die die Sicherheit des Staates betraf. Das Flugzeug durfte daraufhin in sein Heimatland zurückfliegen. Wenn keine Landung aus einer Notlage heraus festgestellt wurde, wurde unverzüglich die Justiz eingeschaltet und die Regierung benachrichtigt.

Luftfahrzeuge, die nicht der Militärverwaltung angehörten oder deren Besatzung nicht aus uniformierten Militärs bestand, durften über dem Hoheitsgebiet des anderen Staates verkehren und dort landen, mit Ausnahme der rechtlich festgelegten verbotenen Zonen. Der Pilot musste einen von den Behörden seines Heimatlandes ausgestellten Führerschein, seinen Zulassungsschein und ein Befähigungszeugnis vorlegen. Die Besatzung musste außerdem eine von der diplomatischen oder konsularischen Vertretung des Ziellandes ausgestellte Ausreisebescheinigung mit sich führen – eine gänzlich neue Maßnahme. Das Fluggerät musste zudem deutliche Kennzeichen tragen, die seine Identifizierung während

52 Das Abkommen betrifft auch die jeweiligen Kolonien Frankreichs und des Deutschen Reiches (nicht jedoch deren Protektorate).

des Fluges erlaubten. Der Aufenthalt im fremden Hoheitsgebiet durfte im Notfall nicht verweigert werden, doch musste die Besatzung in diesem Fall die nächstgelegene Zivilbehörde benachrichtigen.

Die französische und die deutsche Regierung verpflichteten sich, den Schutz des Fluggeräts und der Insassen jeglicher Luftfahrzeuge zu gewährleisten, die auf ihrem Hoheitsgebiet landeten. Angehörige der Armee waren verpflichtet, Erkennungszeichen zu tragen, die in Frankreich bald aus einer dreifarbigen Kokarde, in Deutschland aus einem schwarzen Kriegskreuz bestehen sollten – zusätzliche Symbole für die Behauptung der Souveränität im Luftraum: Der Himmel konnte sich dem symbolischen Eingreifen der Staaten nicht entziehen. Militärpiloten, die unberechtigterweise in den Luftraum des anderen Landes eindrangen, begingen nunmehr eine Grenzverletzung. Darüber hinaus konnten sie ebenso wie Zivilpiloten, die in ein Sperrgebiet einflogen, strafrechtlich verfolgt werden.

Die Anwendung dieses Abkommens in Verbindung mit den Regulierungen zur Festlegung von Flugverbotszonen führte *de facto* und *de jure* zur Schaffung eines nationalen Luftraums, in dem die Hoheit des Staates anerkannt wurde.[53] Die französische und die deutsche Regierung verliehen dem Grundsatz der Souveränität in der Luft Geltung, indem sie sich gegenseitig das Recht zusprachen, den Luftraum über ihrem jeweiligen Hoheitsgebiet für den Flugverkehr zu sperren. Die Ausübung dieser neuen Lufthoheit hing jedoch damals von der tatsächlichen Landung der Fluggeräte und deren Immobilisierung am Boden ab, denn am Vorabend des Ersten Weltkriegs konnten Luftschiffe und Flugzeuge noch nicht mit Sicherheit abgefangen oder gar abgeschossen werden. Und tatsächlich wurden die Flüge manchmal in so großer Höhe durchgeführt, dass sie von den Behörden nicht bemerkt wurden.

Nach zahlreichen Zwischenfällen im Luftverkehr zu Beginn des 20. Jahrhunderts versuchten zunächst Juristen und später die Staaten, das Rechtsvakuum im internationalen Luftverkehr zu füllen. In Ermangelung eines internationalen Abkommens erarbeiteten die beiden Staaten Frankreich und Deutschland eine pragmatische Lösung, die zur Erfindung des nationalen Luftraums und *de facto* sowie *de jure* zur Ausweitung ihrer Hoheit in die Luft führte. Die Bevölkerungen waren an der Schaffung dieser Souveränität im Luftraum voll und ganz beteiligt, denn schon sehr bald nahmen sie Ballone, Flugzeuge und andere Luftfahrzeuge in ihre nationalen Vorstellungswelten auf und machten so den

53 Geouffre de La Pradelle: Les frontières de l'air (Anm. 2); Giannini: La souveraineté des États (Anm. 9).

Himmel zu einem nationalen Raum. Damit wurde schon vor Beginn des Ersten Weltkriegs die Lufthoheit, wie wir sie heute verstehen, erfunden, und der Zuständigkeitsbereich des Nationalstaats in den Luftraum erweitert. Das deutsch-französische Abkommen zur Regelung der Luftverkehrspolizei von 1913 schuf die Grundlagen, die im Pariser Luftfahrtabkommen von 1919 bestätigt und schließlich mit dem Chicagoer Abkommen 1944 (Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt) auf alle Staaten ausgedehnt wurden. Der erste Artikel beider Abkommen hält eindeutig fest: »Die Unterzeichnerstaaten erkennen an, dass jeder Staat die vollständige und ausschließliche Souveränität im Luftraum über seinem Hoheitsgebiet besitzt«. Die Luftfahrt, die am Ende des 19. Jahrhunderts den Traum von der Abschaffung der Grenzen in sich trug, führte am Vorabend des Ersten Weltkriegs ganz im Gegensatz dazu, dass der Himmel in die souveräne Hoheit der Staaten überführt wurde.

Übersetzung: Erika Mursa

Völkerbundsouveränität vs. Staatssouveränität?

Der Völkerbund und die Souveränitätsfrage in den 1920er und 1930er Jahren

Jonathan Voges

1. Einleitung: Souverän sein heißt, die »Alkoholfrage« selbst entscheiden zu können?

1928 erschien – immerhin in zweiter Auflage – im renommierten Berliner »Verlag für Auswärtige Politik« eine schmale Schrift mit dem vielversprechenden Titel *Alkohol und Völkerbund*. In der Broschüre ging es nicht darum, was und wie viel die Völkerbunddelegierten bei ihren Besuchen konsumierten.[1] Vielmehr deutete der Untertitel an, worum es gehen sollte: »Les limites au-delà desquelles l'internationalisme ne doit pas intervenir dans la souveraineté de chaque nation (en ce qui concerne la question de l'alcoolisme)«.[2] Im Folgenden geht es bei der Diskussion dieser Schrift nun nicht darum, deren inhärenten eurozentrischen Vorannahmen herauszuarbeiten, die zwar die »Opiumfrage« durchaus als Thema der internationalen Zusammenarbeit benannten,[3] sich hingegen gegen eine »Gleichstellung des Alkohols mit den […] schädlichen Drogen« verwahrte. Der Völkerbund, so die Einleitung des Heftchens, sei kein »Stützpunkt für die beabsichtigte Trockenlegung Deutschlands«.[4]

Was sich wie blanke Ironie liest, hatte einen ernsten Kern. Denn die Alkoholfrage diente den unterschiedlichen Autoren (neben dem deutschen Verfasser der Einleitung der Spanier Federico Diez Y de Ysasi) dazu, die nationale Souveränität der Staaten trotz Einbindung in die internationale Organisation des Völkerbundes unter Beweis zu stellen.

1 Das war nicht wenig, wenn man den einschlägigen Beschreibungen journalistischer Beobachter Glauben schenken kann. Bei den berühmt-berüchtigten »Locarno Tea Parties«, die auch zu den Treffen des Völkerbundrates kontinuierlich bis Ende der 1920er Jahre fortgesetzt wurden, floss z. B. nicht nur Tee. Vgl. zu deren Beginn Michael Wildt: Zerborstene Zeit. Deutsche Geschichte 1918-1945, München 2022, S. 153-186.

2 Alkohol und Völkerbund, hg. von R. E. Wald, Berlin 1928.

3 Vgl. z. B. Conventions de 1936 pour la répression du trafic illicite des drogues nuisibles, hg. von Société des Nations, Genf 1936.

4 Alkohol (Anm. 2), S. 5. Der im Raum stehende Elefant, den die Schrift interessanterweise niemals benannte, waren natürlich die USA in Zeiten der Prohibition. Vgl. dazu Thomas Welskopp: Amerikas große Ernüchterung. Eine Kulturgeschichte der Prohibition, Paderborn 2010.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-017 | CC BY-SA 4.0

Der Alkohol als solcher war im Grunde nur der Schreibanlass, das Symptom, an dem die Autoren darüber reflektierten, welche Befugnisse dem Völkerbund übertragen werden könnten – und welche nicht. So finden sich neben launigen Überlegungen zur Rolle des Alkohols – ein »Meisterwerk der Natur […], so reich an Kraft und Lebensfreude«[5] – handfeste und theoretisch begründete Annahmen zur »Staatssouveränität«. Unter Berufung auf Bodin fuhr de Ysasi zum Beispiel schweres völkerrechtliches Geschütz auf und definierte apodiktisch:

> Der Staat, wenn er den Namen »souverän« verdienen will, soll nicht nur die innere Autonomie besitzen, welche die Kontrolle oder Einmischung jeder anderen fremden Macht [und damit auch der internationalen Organisation des Völkerbundes; J. V.] ausschließt, sondern auch die Freiheit nach außen hin haben, ohne jede andere Beschränkung als die seines eigenen Willens.[6]

Und noch deutlicher:

> Der Staat ist sein eigener Richter und auch der einzige Wahrer seiner Interessen und hat keine Kontrolle in den inneren und äußeren Angelegenheiten zu dulden. […] Die Souveränität ist eine Tatsache, und zwar die: keinem anderen auf Erden Rechenschaft ablegen zu müssen.[7]

Daraus schloss de Ysasi für den Völkerbund eine »Doktrin der Nichtintervention«.[8] Absolut, so de Ysasi, sei die Staatssouveränität aber nicht mehr in Zeiten des Völkerbundes, denn dessen Satzung »enthält zahlreiche Beschränkungen der Souveränität, die von den Staaten, die den Völkerbund bilden, als gegeben anerkannt worden sind«. Genau um diese Beschränkungen ging es dem Pamphlet. Sie durften, so de Ysasis Überzeugung, allerdings nicht auf Alkohol angewandt werden, da dieser »an und für sich absolut gesund und natürlich« sei.[9] Gültigkeit hatten die Schranken hingegen durchaus bei Genussmitteln, die anderswo in der Welt populär waren. Das macht deutlich, wie relativ das hier artikulierte Souveränitätsverständnis war.[10]

5 Federico Diez Y de Ysasi: Les limites au-delà desquelles l'internationalisme ne doit pas intervenir dans la souveraineté de chaque nation, in: Alkohol (Anm. 2), S. 6-15; hier S. 6.
6 Ebd., S. 7.
7 Ebd., S. 8.
8 Ebd., S. 9.
9 Ebd., S. 6.
10 Ebd.: »Wer will uns denn glauben machen, daß unsere Weine voller Sonne, Leben und Freude – Gift sein sollen und gewissen toxischen Mitteln wie Kokain, Morphium, Opium usw. gleichgestellt sein sollten«.

Es geht im Folgenden also darum zu fragen, welche Neuerung in den internationalen Beziehungen der Völkerbund darstellte, soweit es sich auf den Souveränitätsbegriff bezog. Wie brüchig ließ er die klassische Definition der Staatssouveränität eines Bodin werden, ja, wie stark forderte er sowohl in der Wahrnehmung von Völkerbundfreunden wie deren Gegnern die staatliche Souveränität heraus.[11] Zugleich ist die Debatte um Alkohol nur eines von vielen Beispielen, die zeigen, wie sich die Idee der Souveränität neben anderen völkerrechtlichen Prinzipien in der Satzung des Völkerbundes wiederfand – und vor allem in der Völkerbundpraxis immer wieder in Anschlag gebracht wurde. Dabei geht es im Folgenden zunächst darum, sich allgemein die völkerrechtliche Neuerung des Völkerbundes in Bezug auf die nationale Souveränität zu vergegenwärtigen. In einem zweiten Schritt werden am Beispiel des Deutschen Reiches und Frankreichs knapp zwei spezifische Fallbeispiele für den Umgang mit der Souveränitätsfrage im Völkerbund diskutiert. Vor dem abschließenden Fazit geht es noch um einen ganz spezifischen Bereich, den die souveränen Nationalstaaten vor dem Zugriff des Völkerbunds zu schützen versuchten – die Bildung.

2. Die »Souveränität des Rechtsgedankens« im Völkerbund versus die »Souveränitätsexzesse« der Nationalstaaten

Scharf ging der Völkerrechtler Wilhelm F. Schubert in den späten 1920er Jahren mit der Idee der »Staatssouveränität« ins Gericht. Was vor dem Ersten Weltkrieg zu beobachten gewesen sei, seien »Souveränitätsexzesse« gewesen, ja es habe eine »Souveränitätsanarchie« geherrscht.[12] Damit sei inzwischen Schluss gemacht worden. »Das Souveränitätsdogma gilt wohl als Kind der Rechtswissenschaft, gezeugt aber hat es ein politischer Gedanke, dessen Niedergang wir heute erleben«.[13] Grund für diesen Niedergang des »Souveränitätsdogmas« sei vor allem der Völkerbund. »Die

11 Bis hin zu radikalpazifistischen Autoren, die Staaten nicht nur das Recht auf einen Angriffskrieg, sondern auch das auf Selbstverteidigung absprachen und dieses in die Hand des Völkerbundes gelegt sehen wollten. Vgl. Hans Wehberg: Der bulgarisch-griechische Konflikt vor dem Völkerbundrate. Zugleich ein Beitrag zum Problem des Verteidigungskrieges, in: Die Friedens-Warte 26, 1926, S. 77-82.

12 Wilhelm Schubert: Völkerbund und Staatssouveränität. Die Umwertung des völkerrechtlichen Souveränitätsdogmas im Zeitalter des Völkerbundes. Eine rechtspolitische Studie, Berlin 1929, S. 7.

13 Ebd., S. V.

Souveränität des Staates ist gewesen.« So zeigte sich Schubert überzeugt. Er schob allerdings hinterher: »Aber die Masse glaubt noch an sie«.[14]

Was Schubert entwarf, war eine Welt, in welcher der Völkerbund als überstaatliche Institution über weitgehende Eingriffsmöglichkeiten auch in diejenigen Rechtsbereiche verfügte, die man gemeinhin allein dem Staat zuschrieb. Insbesondere der Minderheitenschutz sei nicht nur per se ein wichtiger Politikbereich, sondern zugleich auch das sinnfälligste Einfallstor für eine suprastaatliche Politik in eine Sphäre, die gemeinhin als strikt innerstaatliche Angelegenheit angesehen worden war.[15] Dass dies bislang nur für einige ostmitteleuropäische Staaten mit vor allem deutschsprachigen Minoritäten galt, während die Großmächte sich Einsprüche in die eigene Minderheitenpolitik verbaten, sah Schubert lediglich als ein graduelles, nicht aber als strukturelles Problem.[16] Zudem verkannte er, dass Souveränität nicht allein eine Bedrohung der internationalen Ordnung, sondern das ersehnte Ziel so vieler postimperialer Nationalstaaten war.[17]

Schubert entwarf so ein Bild der Opposition zwischen dem Völkerrecht, das er als vom Völkerbund repräsentiert sah, und dem Prinzip der Souveränität. Tatsächlich fanden sich für eine derartige Interpretation durchaus Anhaltspunkte in der Satzung des Völkerbundes.

Neben der Minderheitenfrage ließ sich dies für Schubert vor allem an den Paragraphen festmachen, welche die Reaktion der im Völkerbund vereinigten Weltgesellschaft im Falle eines Konflikts behandelten. Die Völkerbundsatzung schloss einen (Angriffs-)Krieg zwar nicht per se aus, legte aber eine Karenzzeit von drei Monaten fest, bevor nach Scheitern aller politischen Vermittlungsverfahren und Schiedsgerichte zum Krieg geschritten werden durfte.[18]

14 Ebd., S. 39.

15 Vgl. dazu allgemein Carole Fink: The League of Nations' System of Minority Protection, 1920-1939, in: Pour la paix en Europe. Institutions et société civile dans l'entre-deux-guerres, hg. von Marta Petricioli und Donatella Cherubini, Brüssel 2007 (L'Europe et les Europes, 7), S. 41-55.

16 Vgl. Schubert (Anm. 12), S. 39. Die deutsche Außenpolitik nutzte entsprechend den Minderheitenschutz intensiv dazu, eigene außenpolitische Vorstellungen durchzusetzen. Vgl. Christoph M. Kimmich: Germany and the League of Nations, in: The League of Nations in Retrospect. Proceedings of the Symposium, hg. von The United Nations Library, Berlin und New York 1983 (United Nations Library Serial Publications Series E: Guides and Studies 3), S. 118-127.

17 Vgl. zur Bedeutung des Selbstbestimmungsrechts im Allgemeinen Jörg Fisch: Das Selbstbestimmungsrecht der Völker. Die Domestizierung einer Illusion, München 2010.

18 Vgl. Artikel 12 der Völkerbundsatzung, http://www.versailler-vertrag.de/vv1.htm (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Die Staaten waren letztlich nurmehr souverän in der Frage, ob sie dem Völkerbund beitreten wollten oder eben nicht, auch der Austritt stand ihnen nach den folgenden Bestimmungen frei.

> Alle Staaten, Dominions oder Kolonien mit voller Selbstverwaltung, die nicht in der Anlage aufgeführt sind, können Bundesmitglieder werden, wenn ihrer Zulassung von zwei Dritteln der Bundesversammlung ausgesprochen [sic!] wird, vorausgesetzt, daß sie für ihre aufrichtige Absicht, ihre internationalen Verpflichtungen zu beobachten, wirksame Gewähr leisten und die hinsichtlich ihrer Streitkräfte und Rüstungen zu Lande, zur See und in der Luft von dem Bunde festgesetzte Ordnung annehmen. Jedes Bundesmitglied kann mit nach zweijähriger Kündigung aus dem Bunde austreten, vorausgesetzt, daß es zu dieser Zeit alle internationalen Verpflichtungen einschließlich derjenigen aus der gegenwärtigen Satzung erfüllt hat.[19]

Wenn die Staaten aber einmal aufgenommen waren, endete laut Schubert ihre Souveränität in vielen wichtigen Fragen.[20]

Im Sinne der Formulierungen Bodins zur »Protektion«, auf die Schubert nicht einging, erklärten sie sich nun dazu bereit, eigene Souveränitätsrechte an eine höhere Instanz zu übertragen.[21] Zwischen Bodins beiden Bezugsgrößen Staat und Gott werde so eine weitere Ebene gesetzt, nämlich der Völkerbund. So verpflichteten sich die Mitgliedstaaten laut Präambel der Satzung ausdrücklich zur Einhaltung überstaatlicher völkerrechtlicher Mindeststandards:

> In der Erwägung, daß es zur Förderung der Zusammenarbeit unter den Nationen und zur Gewährleistung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit wesentlich ist, bestimmte Verpflichtungen zu übernehmen, nicht zum Kriege zu schreiten; in aller Öffentlichkeit auf Gerechtigkeit und Ehre begründete internationale Beziehungen zu unterhalten; die Vorschriften des internationalen Rechtes, die fürderhin als Richtschnur für das tatsächliche Verhalten der Regierungen anerkannt sind, genau zu beobachten, die Gerechtigkeit herrschen zu lassen und alle Vertragsverpflichtungen in den gegenseitigen Beziehungen der organisierten Völker peinlich zu achten,

19 Ebd., Artikel 1 der Völkerbundsatzung.

20 Schubert: Völkerbund und Staatssouveränität (Anm. 12), S. 39.

21 Zur »Protektion« vgl. Jean Bodin: Über den Staat. Auswahl u. Übersetzung Gottfried Niedhard, Stuttgart 1994, S. 18.

> nehmen die *Hohen vertragschließenden Teile* [Herv. i. Original] die gegenwärtige Satzung, die den Völkerbund errichtet, an.[22]

Schubert und andere Völkerbundadepten waren aber so ehrlich anzuerkennen, dass die Satzung des Völkerbundes noch Elemente der Staatssouveränität enthielt, so insbesondere die Erwähnung der Monroe-Doktrin, die Einstimmigkeitsklausel, die fehlende Pflicht, in kriegerischen Konflikten tatsächlich militärisch aktiv zu werden[23] etc. Dazu hielt Schubert fest:

> Die Völkerbundsatzung in ihrer Definitivfassung ist ja wohl der beste Beweis für die noch grassierende Anerkennung des Souveränitätsprinzips, da dieses in jener aufrechterhalten wurde, freilich mit solchen Einschränkungen, daß viele im Völkerbund eine die Unabhängigkeit der Mitgliedstaaten aufhebende Institution sehen.[24]

Und gerade wegen dieser »Einschränkungen« zeigte sich Schubert überzeugt, dass »unsere Rechtsphilosophie« sich am Scheideweg befinde:

> Eine Straße führt über einen barbarischen Staatsegoismus zurück zur Katastrophenpolitik der Vorkriegszeit, die andere dagegen weist den Weg über die Staatensolidarität zur Völkerbundssouveränität [sic!]. Welchen Weg wird sie nehmen?[25]

Mit Schubert und anderen Verfechtern solcher Ideale muss man sich diese »Völkerbundsouveränität« als bedeutende Einschränkung der Staatssouveränität vorstellen. Neben den für Schubert noch problematischen Resten des »Souveränitätsdogmas« in der Völkerbundsatzung gab es allerdings – wie erwähnt – weiterhin das Problem, dass viele Menschen noch an dieses Dogma glaubten, obwohl es, so zumindest Schubert, de facto schon überwunden sei.[26]

Der Völkerrechtler erklärte dies kulturwissenschaftlich. Der Nationalismus insbesondere des 19. Jahrhunderts habe verhindert, dass in weiten Kreisen der Bevölkerungen die Idee einer überstaatlichen Souveränität und ihre Auslagerung an eine internationale Organisation vorstellbar sei. Optimistisch behauptete Schubert jedoch, dass sich dies – in den Folgejahren wandeln werde, wobei er auf die Erfolge des Völkerbundes bei

22 Präambel der Völkerbundsatzung (Anm. 18).
23 Dazu die Artikel 21, 5 und 15 der Völkerbundsatzung (Anm. 18).
24 Schubert: Völkerbund und Staatssouveränität (Anm. 12), S. 25.
25 Ebd.
26 Ebd.

einigen Konfliktlösungen in den 1920er Jahren verwies.[27] Schuberts Optimismus erwies sich letztendlich leider als verfehlt, und in den 1930er Jahren geschah genau das Gegenteil.

3. Verlust der Kontrolle über den eigenen Raum? Das Beispiel der Weimarer Republik

Der Beitritt des Deutschen Reiches gilt – sicher zu Recht – als eines der bedeutenden Ereignisse der europäischen Politik der 1920er Jahre. Dabei gerät häufig in Vergessenheit, dass er keine Selbstverständlichkeit war. Das lag nicht allein an der Reserviertheit, die die ehemaligen Kriegsgegner, und allen voran Frankreich, dem Deutschen Reich noch entgegenbrachten.[28]

Auch von Seiten des Deutschen Reiches gab es Vorbehalte. Diese betrafen zum einen den Status als Großmacht, den man durch Kompromisse im Beitrittsprozess gefährdet oder zumindest gemindert sah.[29] Zum anderen ging es aber auch zentral um die Frage der Souveränität der noch jungen Weimarer Republik. Beide Bedenken verhinderten, dass das Deutsche Reich wie geplant schon im Frühjahr 1926 bei einer eigens zu diesem Zweck anberaumten Sitzung der Vollversammlung des Völkerbundes beitrat, sondern man damit bis zur regulären Versammlung im Spätsommer warten musste.

Worum ging es nun bei der Souveränitätsfrage? Um nichts weniger als um das große Problem von Krieg und Frieden. Im Zentrum der Überlegungen, die bis zum Reichspräsidenten hinauf die Gemüter bewegten, stand die Frage, was im Falle eines erwarteten Krieges zwischen Polen und der Sowjetunion geschehen würde.

Müsste das Deutsche Reich in diesem Fall den Heeren z. B. Frankreichs die Grenzen öffnen und sie zum östlichen Kriegsschauplatz durchziehen lassen? Oder am Ende gar Polen zu Hilfe eilen, mit dem man selber noch offene Grenzstreitigkeiten zu bereinigen suchte, so die Oberschlesienfrage oder den Status von Danzig als Freier Stadt? Würde

27 Ebd. Vgl. zu den »Erfolgen« des Völkerbundes in den 1920er Jahren im Überblick auch Michel Marbeau: La Société des Nations. Vers un monde multilatéral, 1919-1946, Tours 2017, S. 151-168.

28 Vgl. zeitgenössisch Herbert Kraus: Zur Frage des Eintritts Deutschlands in den Völkerbund, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 78, 1925, S. 173-230. Vgl. zur langen Vorgeschichte Joachim Wintzer: Deutschland und der Völkerbund, 1918-1926, Paderborn 2006.

29 Hier ging es vor allem um die geplante Vergrößerung des Rats des Völkerbundes bei Eintritt des Deutschen Reiches und den permanenten Ratssitz für Polen.

Deutschland dadurch nicht selbst Kriegspartei, ja könnte der Krieg nicht am Ende gar auf dem eigenen Staatsgebiet geführt werden, ohne dass sich die deutsche Regierung aktiv dazu entschieden hätte, diesen Krieg auch wirklich zu führen? Dass ein Krieg zwischen dem Völkerbundmitglied Polen und der Sowjetunion, die dem Deutschen Reich seit 1923 über den Vertrag von Rapallo verbunden war, tatsächlich nicht nur möglich, sondern durchaus wahrscheinlich war, hatte die unmittelbare Nachkriegszeit gezeigt.[30] Auf Grund seiner schieren Größe, wirtschaftlichen Macht und der berühmt-berüchtigten europäischen Mittellage war dem Deutschen Reich eine neutrale Stellung unmöglich, wie sie sich die Schweiz beim Beitritt 1920 ausbedungen hatte.[31] Allerdings versicherte die Sowjetunion, dass sie aus dem deutschen Beitritt keine negativen Konsequenzen für die gegenseitigen Beziehungen ableiten werde.[32] Das Deutsche Reich erklärte sich zum Beitritt bereit, nachdem man sich vom Rat des Völkerbundes versichern lassen hatte, »daß Deutschland […] stets freie Hand für das Maß seiner Beteiligung an militärischen Maßregeln des Völkerbundes« behalte, de jure also keinerlei Souveränität in dieser Frage einbüße.[33]

Zugleich sah die deutsche Regierung im Völkerbund aber ein willkommenes Werkzeug, über die Minderheitenpolitik in die Angelegenheiten souveräner Staaten insbesondere in Ostmitteleuropa eingreifen und diesen Staaten Vorschriften machen zu können, wie sie ihre eigenen Staatsbürger behandeln sollten, sofern sich diese als deutsch bezeichneten – denn nur um diese ging es letztendlich.[34]

4. Sicherheit vor Abrüstung: Das Beispiel Frankreich

Für Frankreich stellte sich das Problem anders dar. Die französischen Regierungen waren ihrerseits dazu bereit, in wichtigen, vor allem auch militärischen Fragen auf Souveränitätsrechte zu verzichten. Im Gegenzug forderten sie aber Sicherheitsgarantien, zum Beispiel durch die Einrich-

30 Vgl. Włodzimierz Borodziej: Geschichte Polens im 20. Jahrhundert, München 2010, S. 113-117.

31 Vgl. Kraus: Zur Frage des Eintritts Deutschlands (Anm. 28), S. 214.

32 Vgl. Jürgen Spenz: Die diplomatische Vorgeschichte des Beitritts Deutschlands zum Völkerbund, 1924-1926. Ein Beitrag zur Außenpolitik der Weimarer Republik, Göttingen 1966.

33 Kraus: Zur Frage des Eintritts Deutschlands (Anm. 28), S. 210.

34 Vgl. Carole Fink: Defender of Minorities. Germany and the League of Nations, 1926-1933, in: Central European History 5, 1972, S. 330-357.

tung einer Völkerbundsarmee mit einem international besetzten Generalstab, was ein im Grunde rein französisches Projekt blieb.[35]

Von französischer Seite gab es immer wieder Vorstöße, den Völkerbund zu einer stabileren Sicherheitsarchitektur auszubauen und dafür die anderen Großmächte – allen voran Großbritannien – in die Pflicht zu nehmen. Letztlich scheiterte Frankreich aber mit diesem Ansinnen. Es gelang nicht, alle Mitglieder des Völkerbundes völkerrechtsverbindlich auf die Idee der »kollektiven Sicherheit« festzunageln und daraus tatsächlich auch für den potentiellen Kriegsfall (einen Angriff des Deutschen Reiches) realpolitische Konsequenzen erwachsen zu lassen.[36]

So erklärt sich auch der zunehmende Unwillen Frankreichs, aber auch anderer Staaten, die in der Völkerbundsatzung geforderte Abrüstung wirksam wirken zu lassen. In dieser Frage gab es zwei unterschiedliche Zeitpläne. Zum einen war dies die Idee, Sicherheit durch Abrüstung zu gewährleisten. Frankreich hing angesichts der unmittelbaren Erfahrungen mit einem deutschen Angriff im Ersten Weltkrieg der zweiten Variante an: erst Sicherheit bzw. konkrete Sicherheitsgarantien, dann Abrüstung. Die Abrüstung hätte ihrerseits bedeutet, dass eine weitere wichtige Souveränitätsfrage, nämlich die über den eigenen Waffenbestand, an eine supranationale Institution ausgelagert worden wäre. Dazu kam es letztlich nicht. Wohl aber waren die Staaten dank der Arbeit der Abrüstungskommission des Völkerbundes zumindest dazu verpflichtet, über ihre nationalen Rüstungen Rechenschaft abzugeben.[37]

5. Der Völkerbund, die Schule und die Kulturautonomie

In seiner völkerrechtlichen Abhandlung zur Beziehung des Völkerbundes zur Staatssouveränität setzte sich Wilhelm Schubert nicht weniger zum Ziel, als den Beleg dafür zu erbringen, dass der Völkerbund letzt-

35 Vgl. dazu Ruth Henig: The League of Nations. The Peace Conference of 1919-1923 and Their Aftermath, London 2010, S. 36.

36 Vgl. dazu auch George W. Egerton: Great Britain and the League of Nations. Collective Security as Myth and History, in: The League of Nations in Retrospect, hg. von United Nations Library, Berlin u. a. 1983, S. 95-117.

37 Vgl. Andrew Webster: The League of Nations, Disarmement and Internationalism, in: Internationalisms. A Twentieth-Century History, hg. von Glenda Sluga und Patricia Clavin, Cambridge 2016, S. 139-169; Haakon A. Ikonomou: The Administrative Anatomy of Failure. The League of Nations Disarmament Section, 1919-1925, in: Contemporary European History 30, 2021, S. 321-334.

endlich das »Souveränitätsdogma« zertrümmern werde.[38] Dabei hob er einen Bereich hervor, wo selbst er – und sogar der Völkerbund – eine souveräne staatliche Autorität weiter akzeptieren könne. Dieser Residualbereich verwies den Staat »auf den freien Besitz und Gebrauch seiner nationalen Kulturgüter. Auf diesem Gebiete allein ist der Staat souverän«.[39] Ja, Schubert entwarf geradezu die Idee der »Kulturautonomie« als Gegenbild zum von ihm abgelehnten »Souveränitätsdogma«: »Der Begriff der kulturellen Autonomie allein kann erfolgreich die Herrschaft des Souveränitätsdogmas ablösen«.[40] Diese Kulturautonomie definierte Schubert als strikte Nichteinmischung in die inneren – kulturellen – Angelegenheiten eines jedes souveränen Staates durch andere:

> Im allgemeinen [sic!] bezeichnet Kulturautonomie das Recht der freien und ungestörten Entwicklung nationaler Kultur innerhalb der nationalen Grenzen. Negativ ausgedrückt: das Recht, jede Verletzung dieses Gutes von seiten [sic!] eines außerhalb des nationalen Kreises stehenden Faktors zu verhindern.[41]

So einfach ging die Rechnung jedoch nicht auf. Das Nullsummenspiel funktionierte nicht, wonach die Nationalstaaten die Preisgabe von Souveränität in der »großen Politik« durch eine weitgehende Souveränität in Fragen der (nationalen) Kultur eintauschen könnten. Zum einen erfolgte die Souveränitätsaufgabe zugunsten des Völkerbundes trotz vielversprechender Ansätze in ihrer Satzung nicht in dem von Schubert angenommenen und erhofften Maße. Zum anderen verzichtete der Völkerbund keinesfalls darauf, als – in Schuberts Worten – »außerhalb des nationalen Kreises stehender Faktor« auch im kulturellen Bereich Einfluss nehmen zu wollen. Dabei ging es insbesondere um die von Schubert genannten Schulen.[42]

Grundlegend im Selbstverständnis des Völkerbundes war, dass er selbst über keinerlei realpolitische Machtmittel verfügte. Was ihm alleine bleibe, sei die »weapon of publicity« und die »mobilisation of shame«, so Alfred Zimmern, ein früher Vertreter des Forschungsbereichs der *International Relations* und selber dem engeren Umfeld des Völkerbundes

38 »Die Völkerbundsatzung hat den Kampf mit dem petrifizierten Souveränitätsbegriff aufgenommen und hat auch die Kraft, ihn zu zertrümmern«. Schubert: Völkerbund und Staatssouveränität (Anm. 12), S. 70.

39 Ebd., S. 47.

40 Ebd.

41 Ebd.

42 Ebd.

angehörend.[43] Um aber die nationalen Öffentlichkeiten für sich einzunehmen, war es notwendig, sie erst einmal von der Bedeutung des Völkerbundes zu überzeugen. Dies sollte auch über den Schulunterricht geschehen.[44]

Um auf den Schulunterricht der Nationalstaaten einwirken zu können, rief der Völkerbund 1922 die *Commission internationale de coopération intellectuelle* ins Leben. Diese war besetzt mit einigen der prominentesten Wissenschaftlern und Intellektuellen der Zwischenkriegszeit (Einstein, Curie, Bergson u. a.). Ihr arbeitete eine eigene Abteilung des Völkerbundsekretariats zu, ab 1925 verfügte sie dann auch noch über ein eigens in Paris eingerichtetes und von der französischen Regierung getragenes Internationales Institut für geistige Zusammenarbeit.[45]

Wie im Brennglas zeigten sich an dieser Kommission von Beginn an, wie pedantisch die Nationalstaaten auf ihre Souveränität in bildungspolitischen Fragen achteten und jegliche Kompetenz des Völkerbundes in diesem Bereich abstritten. Gerade dieser Bereich war deshalb ein guter Gradmesser für die überstaatliche Souveränität des Völkerbundes. Das zeigte sich schon bei der Namensgebung der zu gründenden Institution; ähnlich wie nach 1945 mit der UNESCO (also der *United Nations Educational Scientific and Cultural Organization*) war in den ersten Vorschlägen noch vorgesehen, bei der Vorläuferorganisation ebenfalls »éducation« prominent im Titel zu führen. Dies führte zu hitzigen Debatten in der Völkerbundversammlung von 1922 und letztlich zur Aufgabe dieses Ansinnens. Bildung und Erziehung galten als Aufgabenfelder allein der Na-

43 Alfred Zimmern: The League's Handling of the Italo-Abyssinien Dispute, in: International Affairs 14, 1935, S. 751-768; hier S. 763.

44 Dazu mehr in Jonathan Voges: »Moralische Abrüstung« als Grundlage von Völkerversöhnung? Die Völkerbundorganisation für intellektuelle Kooperation und die Bemühungen um einen dauerhaften Frieden in den 1920er und 1930er Jahren, in: La Réconciliation entre oubli et mémoire. Histoire d'un concept, hg. von Anne Couderc, Corinne Defrance und Ulrich Pfeil, Brüssel 2022, S. 195-216; ders.: »Erziehung im Sinne der Völkerversöhnung.« Der Völkerbund als Gegenstand des Geschichtsunterrichts in der Weimarer Republik, in: Bildung und Demokratie in der Weimarer Republik, hg. von Andreas Braune, Sebastian Elsbach und Ronny Noak, Stuttgart 2022, S. 165-180.

45 Vgl. dazu als Überblick Jean-Jacques Renoliet: L'UNESCO oubliée. La Société des Nations et la coopération intellectuelle (1919-1946), Paris 1999; Jonathan Voges: Eine Internationale der »Geistesarbeiter«. Institutionalisierte intellektuelle Zusammenarbeit im Rahmen des Völkerbundes, in: Grenzüberschreitende institutionalisierte Zusammenarbeit von der Antike bis zur Gegenwart, hg. von Christian Henrich-Franke, Claudia Hiepel, Guido Thiemeyer und Henning Türk, Baden-Baden 2019, S. 355-384.

tionalstaaten, die sich jegliche inter- bzw. supranationale Einmischung verbaten.[46]

Nichtsdestotrotz erklärte der Delegierte Südafrikas, der Oxford-Professor und Altphilologe Gilbert Murray, dass man zwar »Bildung« aus dem Titel der Kommission gestrichen habe, aber dennoch davon ausging, dass sie in der Namensgebung »coopération intellectuelle« eingeschlossen sei.[47] Murray selber wurde in der Folge nicht nur Mitglied, sondern Vizepräsident und später Präsident der Kommission und in dieser Rolle einer der deutlichsten Wortführer dafür, dass der Völkerbund auch in diesem Bereich Kompetenzen übernahm. So forderte er 1927: »Wenn der Völkerbund seinen Zweck erfüllen soll, muß er bei allen Nationen bekannt und von ihnen verstanden werden. Der Gedanke internationaler Zusammenarbeit muß uns in Fleisch und Blut übergehen«.[48] Dies sei noch nicht der Fall, vielmehr diene die Erziehung allerorten noch immer allein der »Belebung des Nationalgefühls«.[49] Zugleich erkannte Murray die geringen Einflussmöglichkeiten, die dem Völkerbund zu Gebote standen, um an diesem Zustand etwas zu ändern.[50] Nur vereinzelte Bildungsreformer versuchten auf ihre Regierungen einzuwirken, um dem Völkerbund einen breiteren Gestaltungsspielraum im Unterricht zuzugestehen. Wenn einige Staaten dies zuweilen taten, dann eher pflichtschuldig und ohne tatsächliche Kontrolle über die Umsetzung dieser Maßgaben.[51] Ansonsten ernteten derartige Bestrebungen vor allem eines – Kritik.

Selbst Liberale wie die deutsche Feministin, Bildungspolitikerin und zeitweilige Völkerbunddelegierte Gertrud Bäumer warnten den Völkerbund davor, für diese »delikate Angelegenheit« den »Charakter einer geistigen Schiedsgerichtsbarkeit« zu beanspruchen.[52] Noch entschiedener

46 Vgl. die Debatten in Report of Committee No. 5 on the International Organisation of Intellectual Work, Genf 1922.

47 Ebd.

48 Gilbert Murray: Völkerbund-Unterricht für alle Nationen, in: Das werdende Zeitalter 6, 1927, S. 161-164.

49 Ebd.

50 Ebd.

51 Vgl. dazu schon Alois Seiler: Die Behandlung des Völkerbundes im Unterricht während der Weimarer Zeit, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht 22, 1971, S. 193-211.

52 Gertrud Bäumer: Geschichtsunterricht als Mittel oder Hemmung der Völkerverständigung, in: Pädagogisches Zentralblatt 9, 1929, S. 575-583; hier S. 583. Zu ihren Aktivitäten für den Völkerbund Angelika Schaser: Helene Lange und Gertrud Bäumer. Eine politische Lebensgemeinschaft, Köln, Weimar und Wien 2000 (L'Homme Schriften, 6), S. 214; Ingrid Sharp: »An unbroken Family«? Gertrud Bäumer and the German Women's Movement's Return to International Work in the 1920s, in: Women's History Review 26, 2017, S. 245-261.

verwahrte sich Murrays Kommissionskollege Gonzague de Reynold gegen Versuche seitens des Völkerbundes, die staatliche Bildungssouveränität zu unterminieren und selbst schulpolitisch aktiv zu werden. Als Schweizer Föderalist und entschiedener Rechtskatholik war de Reynold prononciertester Vertreter des kulturellen Souveränitätsprinzips in der Völkerbundkommission.

Er wurde nicht müde, sowohl in privaten (bzw. halbprivaten) Briefen auf die vermeintlichen Gefahren hinzuweisen, die entstünden, sollte sich der Völkerbund in schulische und bildungspolitische Fragen einmischen. In einem Vortrag, den er zu Ehren seines Freundes und Kommissionskollegen Alfredo Rocco hielt, der immerhin Justizminister und zentraler Rechtstheoretiker des faschistischen Italiens war, verwahrte er sich dagegen, dass die Kommission, der er angehörte, zu einem »Instrument der Propaganda im Dienste pazifistischer und humanistischer Ideen« werde.[53] Und darauf laufe es zwangsläufig hinaus, wenn der Völkerbund sich Schulfragen widmen würde. Noch deutlicher benannte de Reynold 1922 in einer belgischen Zeitschrift die Gruppen, die den Völkerbund instrumentalisierten, um die staatliche Autorität und Souveränität (nicht nur) im bildungspolitischen Bereich zu unterhöhlen: Freimaurer, Juden und Sozialisten.[54]

Für de Reynold und Gleichgesinnte in vielen Ländern gab es zwei Ebenen, auf denen sie dem Völkerbund das Recht absprachen, sich in den Bildungsbereich einzumischen: Einerseits vermittelte das oft noch kirchliche Bildungssystem (auch) Antworten auf religiöse Wahrheitsfragen, und andererseits formte der (nationale oder in seinem Fall: kantonale) Staat darüber seine Bürger. Eines seiner Instrumente war die Schweizer Nationalkommission für geistige Zusammenarbeit, wie sie ähnlich in zahlreichen Staaten gegründet wurde, um als Verbindungsglied zwischen der Genfer Kommission, dem Pariser Institut und den Nationalstaaten zu fungieren. Darüber ließ de Reynold immer wieder Stellungnahmen verbreiten, die sich gegen derartige Eingriffe richteten, die tatsächlich nur in sehr begrenztem Maße stattfinden konnten.[55] Selbstbeschränkung wird der Kommission in heutigen geschichtswissenschaftlichen Auseinandersetzungen (neben anderen vermeintlichen Ver-

53 Im Original: »strumento di propaganda a favore delle idee pacifiste e umanitarie«. Gonzague de Reynold: La Cooperazione Intellettuale, in: Rivista di Filosofia del Diritto 7, 1927, S. 381-397; hier S. 382.

54 Ders.: La Reconstruction intellectuelle, les Catholiques et la Société des Nations, in: La revue Générale Juni/Juli 1922, S. 617-633.

55 Vgl. z. B. ders.: Der Anteil der Schweiz an der internationalen geistigen Zusammenarbeit, in: Schweizerische Rundschau 27, 1927, S. 227-236; hier S. 235.

fehlungen) zum Vorwurf gemacht: Sie sei allzu elitär, zu sehr fixiert auf die Hochkultur und, aus Angst, den Nationalstaaten auf die Füße zu treten, allzu wenig bemüht um Schulen und Volkskultur gewesen.[56]

So konnte es der »coopération intellectuelle« nicht gelingen, das »Souveränitätsdogma« entscheidend zu schwächen, von dem Schubert hoffte, dass es sich auf dem absteigenden Ast befinde. Anders als er annahm, versuchte der Völkerbund zwar durchaus, in die Sphäre der selbst vom aufgeschlossenen Völkerrechtler gewahrten »Kulturautonomie« vorzudringen, doch scheiterten diese Bemühungen schon bald.

6. Schluss

Zurück zum Alkohol: In den mittleren 1920er Jahren diskutierte die Völkerbundversammlung, ob dieser nicht international ebenso zu behandeln sei wie andere schädliche Drogen, womit vor allem Opium gemeint war. Der französische konservative Politiker Louis Loucheur erteilte diesem Ansinnen eine scharfe Ablehnung:

> Als Verteidiger meines Landes, meiner Rasse und des französischen Weines lehne ich mich mit aller Entschiedenheit gegen die Abschaffung gewisser Freuden und Lebenserleichterungen auf, die der gute Wein dem Menschen schenkt.[57]

Er verwahrte sich entschieden gegen das Ansinnen, »den Völkerbund mit dem *Bureau International contre l'alcoolisme* zu verbinden«.[58] Ein solcher Anschluss internationaler Organisationen an den Völkerbund war in dessen Satzung als Möglichkeit, ja als wünschenswerte Entwicklung enthalten, um ihn mit der Zeit zum wichtigsten Zentrum aller internationalen Entwicklungen zu machen.[59] Dennoch gestand Loucheur zu, dass jeder Staat für sich entscheiden könne, »dieses Internationale Büro gegen den Alkoholismus zu unterstützen oder nicht«. Wogegen er sich verwahrte, war Folgendes:

56 Zur Kritik vgl. Mark Mazower: Governing the World. The History of an Idea, London 2012, S. 150.

57 Zitiert nach de Ysasi: Les limites (Anm. 5), S. 14.

58 Ebd.

59 »Alle früher durch Gesamtverträge errichteten internationalen Stellen werden vorbehaltlich der Zustimmung der vertragschließenden Teile, dem Bunde untergeordnet. Alle anderen künftig gebildeten internationalen Stellen und mit der Regelung von Angelegenheiten internationalen Interesses betrauten Ausschüsse werden dem Bunde untergeordnet«. Artikel 24 der Völkerbundsatzung (Anm. 18).

> Man soll sich nicht lächerlich und verhaßt machen und systematisch die Freiheit der Völker kürzen wollen, zumindestens sollten die Völker, die nur Wasser trinken wollen, den anderen dieselbe Toleranz einräumen, wie wir sie ihnen geben, und bei meiner Bereitwilligkeit in gewissen Fragen beim Kampfe gegen den Alkoholismus muß ich auf jeden Fall hier öffentlich die Sache ›eines guten Tropfen Weins‹ verteidigen.[60]

Unter anderem machte Loucheur Annahmen über die medizinischen Möglichkeiten des – natürlich – französischen Weines:

> Ich erkläre weiter, daß zu gewissen Stunden, immer unter der Voraussetzung, daß man keinen Mißbrauch damit treibt, ein kleines Glas Alkohol guter Qualität sehr wohl geschwächte Menschen wieder aufgemuntert hat.[61]

Unbesehen solcher diskussionswürdigen Argumente zeigt die Alkoholfrage, wie sehr die Nationalstaaten darauf bedacht waren, bestimmte Fragen aus dem Kompetenzbereich einer internationalen Organisation auszugliedern, auch wenn sie durchaus internationale Bezüge hatten – beim Alkohol z. B. über den grassierenden Schmuggel, den Loucheur immerhin erwähnte. Und in der Verteidigung der nationalen Souveränität in der Alkoholfrage waren sich – wie die knappe Broschüre zeigt – Franzosen, Deutsche und Spanier einig. Von einer über den Völkerbund organisierten »Weltinnenpolitik« war also noch nicht viel zu spüren.[62] So stellte auch der erwähnte spanische Botschafter in Frankreich, Federico Diez Y de Ysasi, apodiktisch fest:

> Wir können auf keinen Fall die Kompetenz des Völkerbundes in den verschiedenen Ländern, den Konsum alkoholischer Getränke festzusetzen, anerkennen. Weder kann das internationale Recht eine Grundlage zur Intervention dieser Art geben, noch existiert kein einziger Artikel des Völkerbundpaktes, der ein solches Verbot rechtfertigen würde.[63]

Von diesem Nebenschauplatz unterschieden sich grundsätzliche Fragen, die der Völkerbund stellte, so zum Beispiel die Entscheidung, ab wann Konflikte eine solche Dimension erlangten, dass sie nicht mehr nur als

60 Zitiert nach de Ysasi: Les limites (Anm. 5), S. 15.

61 Ebd.

62 Zum Begriff vgl. [Lemma] Weltinnenpolitik, in: Lexikon der internationalen Politik, hg. von Ulrich Albrecht und Helmut Vogler, München 1997, S. 558 f.

63 De Ysasi: Les limites (Anm. 5), S. 15.

nationale Angelegenheit angesehen werden sollten. Hier ist vor allem der Konflikt um die Åland-Inseln von Interesse, den Finnland gern als innenpolitisches Problem behandeln wollte, während Schweden den Völkerbund anrief, der sich des Konflikts tatsächlich annahm. Solche Fälle, die begleitenden Debatten zur Praxis und vor allem die Völkerbundsatzung selbst belegen, dass der Idee der Staatssouveränität mit dem Völkerbund zeitweise und im Sinn von Wilhelm Schubert durchaus eine ernstzunehmende Konkurrenz erwuchs.

Warum wir den Begriff der Souveränität (nicht) brauchen

Die Kontroverse um Recht und Politik bei Carl Schmitt und Hans Kelsen

Péter Techet

Der Begriff der »Souveränität« wurde in der Frühen Neuzeit als immanent-voluntaristische Legitimierung der säkularen, staatlichen, absoluten und zeitlich unbegrenzten Macht eingeführt.[1] Seine heutige Verwendung ist höchst fraglich, zumal der Begriff sowohl in den einzelnen Rechtswissenschaften (Staatsrecht, Völkerrecht) als auch in der Tagespublizistik unterschiedliche Anwendungen findet. Begründet die »Souveränität« eine staatliche Entscheidungsmacht jenseits der bestehenden Gesetze? Ist sie »bloß« ein Völkerrechtsprinzip? Sind alle Rechtsordnungen – insofern auch die Europäische Union – »souveräne« Entitäten? Worin unterscheidet sich die »Souveränität« von der Rechtsordnung als Einheit? Können »Souveränitäten« nebeneinander existieren?

Während die Debatte in der Rechtswissenschaft um die Frage verläuft, wie und ob eine ungeteilte, oberste Macht noch besteht bzw. wem sie zusteht, wird auf die »Souveränität« in der rechts- wie linkspopulistischen Rhetorik als Gegenkonzept zu zwischen- und überstaatlichen Rechtsgemeinschaften wie der Europäischen Union rekurriert. In der französischen Öffentlichkeit wird unter dem politischen Begriff von *»souverainisme«* gegen eine fortschreitende Supranationalisierung oder europäische Föderalisierung mobilisiert.[2] In Deutschland hingegen wird die Debatte um die Möglichkeit überstaatlicher Entitäten rechtswissenschaftlich, aber mit kulturell-historischen Argumenten geführt.[3]

1 Jean Bodin: Les six livres de la République, Paris 1577, S. 125 f.

2 Siehe dazu u. a. Christophe Le Dréau: L'alliance pour la souveraineté de la France et l'émergence du militarisme souverainiste (1997-2002), in: Les Cahiers Iris 4, 2009, S. 129-146.

3 Als Beispiel zu der Meinung, dass der Staat dem Recht vorausgehe bzw. eines vorhandenen Volkes als kultureller Größe bedürfe, siehe u. a. Paul Kirchhof: Europäische Einigung und der Verfassungsstaat der Bundesrepublik Deutschland, in: Europa als politische Idee und als rechtliche Form, hg. von Josef Isensee, Berlin 1993, S. 78 ff.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-018 | CC BY-SA 4.0

Die Debatten um die »Souveränität« betreffen eigentlich die Fragen nach dem Wesen der Staatlichkeit oder dem Zweck der Demokratie. Im folgenden Aufsatz werde ich dementsprechend die »Souveränität« mit Hinblick auf zwei Autoren behandeln, deren Staats-, Rechts- und Demokratietheorien *pars pro toto* die schematischen Gegenpole der heutigen Debatten vorwegnahmen: Carl Schmitt (als Vertreter einer metajuristischen Staats- und einer antipluralistischen Demokratielehre) und Hans Kelsen (als Vertreter einer juristischen Staats- und einer pluralistischen Demokratielehre).

Obwohl Schmitt und Kelsen den politischen Charakter des Rechts gleichermaßen erkannten, verorteten sie es unterschiedlich.[4] (1) Schmitt definierte das Recht von der metajuristischen Macht her (2), welche – aufgrund einer vorhandenen Homogenität und/oder infolge einer politischen Entscheidung – Einheit schaffe (3). So verband er letztendlich metajuristische Staats- und antipluralistische Volkssouveränitätslehren. Kelsen dekonstruierte hingegen deren Voraussetzungen: die überrechtliche Macht (4) und das homogene Volk (5). Indem Kelsen die Rechtsordnung als »souverän« bezeichnete, verfehlte er allerdings eine pluralistische Öffnung des Rechts als gesellschaftliches Phänomen (6).

1. Recht und Politik bei Hans Kelsen und Carl Schmitt

Kelsens Rechts- und Staatslehre wird meistens als eindeutiger Gegensatz zur Schmittschen dargestellt: *Recht als Sollen* (statt Sein), *Staat als Rechtsordnung* (statt metajuristischer Macht), *Rechtsanwendung als Rechtskonkretisierung* (statt mechanischer Subsumtion), *Rechtwissenschaft als Beschreibung* (statt Vorschreibung), *Demokratie als pluralistische Methode* (statt homogener Einheit) usw. »Souveränität« spielt hingegen in der Schmittschen Staats- und Rechtslehre eine große Rolle, sie hat nämlich eine ideologische Funktion: die Untermauerung einer als »Ordnung« benannten autoritären Macht.

In einigen Fragen standen aber Kelsen und Schmitt einander näher, als sie und ihre späteren Schüler und Schülerinnen es gerne zugaben und zugeben. Ohne diese Ähnlichkeiten hier detailliert aufführen zu wollen, sei bloß erwähnt, dass beide den strikten Gesetzespositivismus verwar-

4 Zu den unterschiedlichen Verortungsmöglichkeiten der Politik (vor oder im Recht) siehe – am Beispiel der diesbezüglichen französischen Debatten – Arnaud Le Pillouer: »Droit politique« et »Réalisme nanterrois«. Considérations sur la méthode et l'objet du droit constitutionnel, in: Jus Politicum 24, 2020, S. 93-105; hier S. 104 f.

fen.[5] Weder Schmitt[6] noch Kelsen[7] setzten das Recht nur mit dem Gesetz gleich. Kelsens Rechtslehre kann sogar – auch wenn es sich verblüffend anhören mag – als antiformalistisch bezeichnet werden,[8] welche sich dezisionistischer erweist als jene von Schmitt,[9] der in seinen früheren Schriften den Staat einem »ewigen«, überstaatlichen, eigenwertigen Recht unterordnete[10] bzw. die Rechtsansicht der Richterschaft als Maß der richtigen Rechtsanwendung bestimmte.[11]

Kelsens Rechtspositivismus bettete sich allerdings in die Ideengeschichte des souveränen Staates ein, insofern ist sein Rechtspositivismus doch eine Folge der Bodinschen Lehre (voluntaristische Legitimation, kein Transzendenzbezug, Einheit des Rechts, Effektivität statt Gerechtigkeit, keine vorrechtliche Homogenität usw.). Nach der Kelsenschen Rechtslehre gelte nämlich *nicht die Wahrheit, sondern die Autorität* als Legitimitätsgrundlage des Rechts. Kelsen radikalisierte zugleich diesen Gedanken, indem er gerade die Interpretation des Rechts als die zentrale und wesentliche Macht bestimmte.[12] Weil der Normtext unbestimmt (d. h. politisch zu bestimmen) sei, verzichtet der (kelsenianische) Rechtspositivismus auf *a priori*-Erkenntnisse *in puncto* Rechtsinhalt, womit das Recht vollkommen entsubstantialisiert, d. h. als autoritatives Mittel erfasst wurde.

Indem sich die »Reine Rechtslehre« nur mit der Rechtsform befasst, gibt sie den Rechtsinhalt frei.[13] Kelsen versprach nicht, durch die Rechts-

5 Giuliana Stella: Crisi della legge e potere del giudice, Mailand und Udine 2020, S. 149 f.
6 Carl Schmitt: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität (1922), Berlin 1996, S. 18 f.
7 Hans Kelsen: Allgemeine Staatslehre. Studienausgabe der Originalausgabe 1925, hg. von Matthias Jestaedt, Tübingen und Wien 2019, S. 552.
8 Filippo Cottone: La teoria dell'interpretazione di Hans Kelsen. Un'ipotesi di ricostruzione, in: Analisi e Diritto 6, 2006, S. 89-110; hier S. 92 f.
9 Ari Marcelo Solon: Teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão, Porto Alegre 1997, S. 134 ff.
10 Carl Schmitt: Der Wert des Staates und die Bedeutung des Einzelnen (1914), Berlin 2004, S. 52 f., S. 57 f.
11 Carl Schmitt: Gesetz und Urteil. Eine Untersuchung zum Problem der Rechtspraxis (1912), Berlin 1969, S. 71 f., S. 86.
12 Giovanni Bisogni: Kelsen e l'interpretazione giuridica: Una prospettiva storico-concettuale, in: Ars intepretandi 42, 2012, S. 98 f., S. 101 f., S. 108.
13 Olivier Jouanjan: Faillible droit, in: Revue européenne des sciences sociales 38, 2000, S. 68 und S. 71; Horst Dreier: Der Preis der Moderne. Hans Kelsens Rechts- und Sozialtheorie, in: Hans Kelsens Politische Philosophie, hg. von Elif Özmen, Tübingen 2017, S. 24 f.; Péter Techet: Hans Kelsen's Pure Theory of Law as Critique of Authoritarian Understanding of Law and Jurisprudence, in: Annals. Belgrade Law Review 70, 2022, S. 77-99; hier S. 84 ff.

wissenschaft (Methodenlehre, Dogmatik) die richtige Antwort des Rechts festlegen zu können.[14] Somit konnte er implizit den genuin politischen Charakter des Rechts – auf allen Stufen seiner Konkretisierung – aufzeigen.[15] Die »Reine Rechtslehre« betreibt also keine Theorie des »reinen« (a-politischen, lebensfremden, abstrakten) Rechts. Sie internalisiert das politische Moment des Rechts.[16]

Kelsen verwarf alle Ideologien und Mechanismen, die den politischen Charakter des Rechts *außerrechtlich* verschleiern würden. Einerseits zeigte Kelsen auf, dass das Recht auf allen Stufen, in jedem Konkretisierungsmoment politisch – insofern eigentlich »souverän« – gesetzt werde; andererseits verortete er die »Souveränität« als oberste Macht beim Völkerrecht, womit er zwar den klassischen Etatismus, aber nicht die Idee einer zentralisierten, hierarchisierten Rechtsordnung dekonstruierte. Es ist also fraglich – wie es noch zu zeigen sein wird (6) –, ob Kelsens Rechtslehre den modernen »Souveränität«-Gedanken in der Tat überwinden konnte.

Das »Ordnungsdenken« versucht hingegen die Gestaltungsfreiheit der Politik rechtswissenschaftlich zu beschränken, als ob gewisse Themen, Bereiche, Inhalte (als Institutionen) von der Rechtsanwendung notwendig erkannt, d. h. keinesfalls frei abgeändert, neu bestimmt werden könnten. Schmitts Rechtslehre vertrat dieses »konkrete Ordnungsdenken«.[17] In diesem Sinne wies Carl Schmitt der Rechtswissenschaft eine präskriptive, ordnungshütende Rolle zu;[18] d. h. das Recht bestehe *a priori*, und der Jurist vermöge und habe es zu erkennen. Gegen eine solche »wissenschaftliche« Absicherung gewisser Rechtsinstitutionen, Rechtsinhalte richtete sich Kelsens antiideologische Rechtslehre:

14 Hans Kelsen: Reine Rechtslehre. Studienausgabe der 1. Auflage 1934, Tübingen 2008, S. 105 ff. Eine noch radikalere Abwertung der Rechtswissenschaft findet sich beim abtrünnigen Kelsen-Schüler Fritz Sander; vgl. Fritz Sander: Rechtswissenschaft und Materialismus, in: Juristische Blätter 47, 1918, S. 350-352; hier S. 351 f.; ders.: Rechtsdogmatik oder Theorie der Rechtserfahrung? Kritische Studie zur Rechtslehre Hans Kelsens, Wien und Leipzig 1921, S. 10 f.

15 Clemens Jabloner: Verrechtlichung und Rechtsdynamik, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 54, 1999, S. 261-278; hier S. 262 f.

16 Péter Techet: »Historical turn« in der Hans Kelsen-Forschung? Wechselwirkungen zwischen Rechtstheorie und Rechtsgeschichte, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 76, 2021, S. 1329-1369; hier S. 1358 ff.

17 Carl Schmitt: Über die drei Arten des rechtswissenschaftlichen Denkens (1934), Berlin 1993, S. 17.

18 Carl Schmitt: Die Lage der europäischen Rechtswissenschaft, Tübingen 1950, S. 30.

> [Die Reine Rechtslehre] beschränkt sich auf das positive Recht und verhindert so, dass die Rechtswissenschaft es für eine höhere Ordnung ausgebe bezw. aus dieser eine Rechtfertigung des Rechts hole.[19]

Daraus folgt, dass der Rechtsinhalt nicht von der Rechtwissenschaft vorbestimmt sei bzw. keiner »höheren Ordnung« zu entsprechen habe, sondern ausschließlich von der Politik erzeugt werde, d. h. jegliche Inhalte können der Rechtsform teilhaftig werden – oder wie der Kelsen-Schüler Adolf Julius Merkl schrieb: »Die Form ist endlich, der Inhalt ist unendlich«.[20]

Der Unterschied zwischen Schmitt und Kelsen besteht also nicht darin, welcher von ihnen den politischen Charakter des Rechts erkannte, sondern darin, zu welchem Behuf sie diese Erkenntnis weiterdachten bzw. benutzten: zu einer »reinen« Rechtswissenschaft, welche den Vorrang der Politik (unabhängig von ihrem Inhalt) anerkennt (Kelsen), oder zur pseudo-rechtswissenschaftlich, ideologisch verschleierten Durchsetzung bestimmter politischer Ideen und gesellschaftlicher Machtinteressen unter dem ideologischen Begriff der »Ordnung« (Schmitt). Schmitt zeigte zwar die Zusammenhänge zwischen Recht und Politik schonungslos auf. Aber er verortete die Politik außerhalb des Rechts, d. h. er verlagerte sie in eine persönliche, ungebundene Macht, welche demnach einer juristischen Erkenntnis und einer verfassungsrechtlichen Kontrolle entzogen und zugleich als überrechtliche »Ordnung« dargestellt werden konnte.

2. Souveränität als Ausnahmemacht (Carl Schmitt)

Schmitt definierte die Souveränität personenbezogen und in Bezug auf den Ausnahmezustand, d. h. als eine übergesetzliche Macht eines Subjektes, das sich im angeblichen Interesse einer »Ordnung« auch über die bestehende Rechtsordnung hinwegsetzen könne: »Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet«.[21] In dieser Definition wird also die

19 Hans Kelsen: Methode und Grundbegriff der reinen Rechtslehre, in: Annalen der critische Philosophie 3, 1933, S. 69-90; hier S. 90.

20 Adolf Julius Merkl: Prolegomena einer Theorie des rechtlichen Stufenbaus, in: Gesellschaft, Staat und Recht. Untersuchungen zur Reinen Rechtslehre, hg. von Alfred Verdross, Wien 1931, S. 253. Merkl dekonstruierte aber die Rechtswissenschaft nicht so radikal wie Fritz Sander; zu ihrer Debatte siehe Thomas Hochmann: Welche Rolle für die Rechtswissenschaft? Zu einer Debatte innerhalb der Wiener rechtstheoretischen Schule, in: Die Reine Rechtslehre auf dem Prüfstand, hg. von Matthias Jestaedt, Ralf Posner und Jörg Kammerhofer, Stuttgart 2020, S. 161-175.

21 Schmitt: Politische Theologie (Anm. 6), S. 13.

Frage nach der Souveränität mit dem »Ausnahmezustand« in Verbindung gebracht. Die Ausnahme lasse sich aus dem Rechtsleben nicht wegdenken, denn »[z]wischen jedem Konkretum und jedem Abstraktum liegt eine unüberwindliche Kluft, die durch keinen allmählichen Übergang geschlossen wird«.[22] In diesem Moment macht sich die Souveränität wieder sichtbar. Der Schmittsche »Ausnahmezustand« ist weder Recht noch Tatsache – sondern eine *politische Entscheidung*, die Tatsachen schafft, um das Recht als Normsystem abzuschaffen.

Was Schmitt in der Politischen Theologie als »Souverän« beschrieb, kam allerdings bereits in seinem früheren Buch über die Diktatur als »kommissarischer Diktator« vor. Der »kommissarische« Diktator »hebt die Verfassung *in concreto* auf, um dieselbe Verfassung in ihrem konkreten Bestand zu schützen«.[23] Schmitt sprach hier noch von derselben Verfassung, als ob sie gleichzeitig beseitigt und verteidigt werden könne. In seiner Verfassungslehre führte er dann die bekannte Unterscheidung zwischen »Verfassung« und »Verfassungsgesetz« ein, was sowohl eine metajuristische Ordnung als auch eine Ausnahmemacht zu begründen vermag.[24]

Schmitts Versuche, mit immer neuen Begriffen das Recht in Norm und »Ordnung« zu verdoppeln, zielten letztendlich darauf ab, einer Person die oberste Macht und Kontrolle aufzutragen. In seinem Buch über den Hüter der Verfassung wies Schmitt demnach die Aufgabe, die »Ordnung« zu hüten, nicht Normen oder Institutionen, sondern einer konkreten Person zu: Im bekannten Weimarer Methodenstreit[25] vertrat Schmitt deswegen die Meinung, dass der Reichspräsident – d.h. eine demokratisch gewählte Einzelperson – die neutrale Kontrollmacht darstelle.[26] Er lehnte insofern ab, den Verfassungsschutz der Judikative, d.h. der Verfassungsgerichtsbarkeit als Institution anzuvertrauen.[27]

Die anti-normativistische Tendenz zeigte sich im Schmittschen Oeuvre sowohl vor als auch nach der NS-Machtübernahme.[28] 1932 war

22 Schmitt: Der Wert des Staates (Anm. 10), S. 80.

23 Carl Schmitt-Dorotić [Carl Schmitt]: Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, München und Leipzig 1921, S. 136.

24 Carl Schmitt: Verfassungslehre (1928), Berlin 2017, S. 21 ff.

25 Allgemein und einführend dazu siehe u.a. Manfred Gangl: Einleitung: Die Weimarer Staatsrechtsdebatte, in: Die Weimarer Staatsrechtsdebatte. Diskurs- und Rezeptionsstrategien, hg. von Manfred Gangl, Baden-Baden 2011, S. 9-40.

26 Carl Schmitt: Der Hüter der Verfassung (1931), Berlin 1996, S. 159.

27 Ebd., S. 155.

28 Péter Techet: Kontinuität im Denken von Carl Schmitt vor und nach 1933, in: Myops – Berichte aus der Welt des Rechts 16, 2022, S. 56-63.

der Souverän für Schmitt noch *in abstracto* der »höchste Gesetzgeber, höchste Richter und höchste Befehlshaber zugleich«.[29] 1934 nannte er schon beim Namen, wen er damit *in concreto* meinte: »Inhalt und Umfang seines Vorgehens bestimmt der Führer selbst«.[30]

3. Souveränität als über-positivrechtliche Macht (Carl Schmitt)

Um die im Voraus normativ nicht festgelegte Entscheidungsmacht eines »Souveräns« ebenso als Teil des Rechts begreifen zu können, setzte Schmitt eine höhere »Ordnung« über der Rechtsordnung voraus.[31] Obgleich er in seinen Anfangsschriften die Meinung vertrat, dass der Staat einem »ewigen«, überstaatlichen, eigenwertigen Recht unterzuordnen sei,[32] radikalisierte er seine Theorie in der Weimarer Zeit einerseits dezisionistisch, andererseits politisch, indem er die souveräne Macht als Anfangspunkt und Hauptelement des Rechts bestimmte.

Schmitt ging diesmal davon aus, dass das Recht nur ein untergeordnetes Mittel einer vorrechtlichen Macht sei: Die souveräne Macht erzeuge das Recht, sie sei aber nicht immer und nicht vollkommen an das Recht gebunden. Somit konnte Schmitt die politische Einheit als etwas faktisch Bestehendes (»Normalität«) beschreiben. Wenn die Normalität Einheit voraussetze, sei der Pluralismus eine Gefahr, die beseitigt werden müsse, denn »es gibt keine Pluralität der normalen Situationen«.[33] Die Einheitsvorstellung geht also notwendig mit einer antipluralistischen Demokratielehre einher. Indem Schmitt die Demokratie als Gleichartigkeit definierte,[34] konnte er pseudo-demokratisch die Beseitigung des Pluralismus begründen: »Zur Demokratie gehört als notwendig erstens Homogenität und zweitens – nötigenfalls – die Ausscheidung oder Vernichtung des Heterogenen«.[35] Demnach lehnte er – im Rousseauschen Sinne[36] – den Dissens ab:

29 Carl Schmitt: Legalität und Legitimität (1932), Berlin 1988, S. 10.
30 Carl Schmitt: Der Führer schützt das Recht. Zur Reichstagsrede Adolf Hitlers vom 13. Juli 1934, in: Deutsche Juristen-Zeitung 39, 1934, S. 945-950; hier S. 948.
31 Hasso Hofmann: Legitimität gegen Legalität. Der Weg der politischen Philosophie Carl Schmitts, Berlin 2002, S. 15.
32 Schmitt: Der Wert des Staates (Anm. 10), S. 52 ff.
33 Carl Schmitt: Staatsethik und pluralistischer Staat, in: Kant-Studien 35, 1930, S. 28-42; hier S. 37.
34 Schmitt: Verfassungslehre (Anm. 24), S. 234.
35 Carl Schmitt: Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus (1926), Berlin 1996, S. 13 f.
36 Daniel Loick: Kritik der Souveränität, Frankfurt a. M. und New York 2012, S. 101 f.

> Man läßt sich auf das Verfahren der Mehrheitsfeststellung ein, nicht etwa, weil man aus Relativismus oder Agnostizismus darauf verzichtete, das Wahre und Richtige zu finden [...]. Sondern man setzt voraus, daß kraft der gleichen Zugehörigkeit zum gleichen Volk alle in gleicher Weise im Wesentlichen das Gleiche wollen.[37]

Wenn die Demokratie als Gegensatz zum Pluralismus gedeutet wird, können Institutionen, welche die partikularen Interessen zum Ausdruck bringen (Parteien, Parlament) bzw. die Minderheitenpositionen schützen und gewähren (Verfassungsgerichtsbarkeit) als »undemokratisch« verworfen werden:

> Da es nun in einer Demokratie legitimerweise überhaupt keine dauernde und organisierte Teilung des Volkes in Mehrheit und Minderheit gibt, so gibt es auch keine gegenüber der Mehrheit dauernd schutzwürdigen und schutzbedürftigen Interessen.[38]

Schmitt konnte somit verhindern, dass andere Gruppen – als die jeweils herrschenden – am demokratischen Willensbildungsprozess teilnehmen.[39] Die Strategie, hinter der Rechtsordnung eine wesentliche »Ordnung« (nämlich »den Staat«) vorzufinden, stellt einen politischen Versuch dar, die bestehenden politischen und wirtschaftlichen Machtverhältnisse mit einer pseudo-juristischen Argumentation abzuschirmen.[40] Schmitts Angst bestand nämlich darin, dass der Pluralismus den Staat den sozialen Interessen ausliefere.

Die Alternative zu diesem pluralistischen Staat bezeichnete Schmitt als *einen qualitativ totalen Staat*, welcher die Souveränität als oberste und politische Entscheidungsmacht zur Geltung bringe. Ein qualitativ totaler Staat sei nämlich imstande, sich über die Partikularinteressen zu erheben: »Der totale Staat in diesem Sinne ist gleichzeitig ein besonders starker Staat. Er ist total im Sinne der Qualität und der Energie [...]. Er kann Freund und Feind unterscheiden.«[41] Die höchste politische Entschei-

37 Schmitt: Legalität und Legitimität (Anm. 29), S. 31.

38 Ebd., S. 43.

39 Über den rechtswissenschaftlichen Versuch, einen starken, aber nicht sozialen Staat im Interesse der herrschenden Klassen zu begründen, siehe kritisch Péter Techet: Das Konzept der »Daseinsvorsorge« bei Ernst Forsthoff als Legitimation des autoritären Staates, in: Historia Constitucional 23, 2022, S. 324-362.

40 Carl Schmitt: Die Wendung zum totalen Staat (1931), in ders.: Positionen und Begriffe im Kampf mit Weimar – Genf – Versailles, Hamburg 1940, S. 151 f.

41 Carl Schmitt: Starker Staat und gesunde Wirtschaft (1932), in ders.: Staat, Großraum, Nomos. Arbeiten aus den Jahren 1916-1969, hg. von Günter Maschke, Berlin 1995, S. 74.

dung sei demnach, so Schmitt, diejenige, welche die pluralen Kräfte beseitige, d.h. die Innenpolitik entpolitisiere.[42] Die Schmittsche Pluralismuskritik entzieht also den demokratischen (d.h. pluralistischen) Debatten gewisse politische Inhalte. Schmitts Rechts- und Demokratielehre begründet insofern keine Hegemoniekritik – wie etwa die linke Schmitt-Rezeption sie verstehen will[43] –, sondern sie richtet sich gerade gegen die marginalisierten Gruppen.[44]

Zusammengefasst kann festgestellt werden, dass Schmitt mit der »Souveränität« nicht bloß die Machtaspekte hinter dem Recht aufzeigen, sondern diese ideologisch begründen wollte – seine Souveränitätslehre war insofern *autoritär* (mit Bezug auf die persönliche Macht) und *antipluralistisch* (mit Bezug auf eine »konkrete Ordnung«).

4. Souveränität als Herrschaftsideologie (Hans Kelsen)

Schmitts personenbezogene Machtlehre war eigentlich der spätere Ausdruck des konstitutionellen Monarchismus vom deutschen Kaiserreich: Der Monarch verkörpere den Staat und stehe deswegen über dem Recht. Gegen diese Idee richtete sich die Lehre der *Rechtssouveränität* bereits in der Zeit des Kaiserreiches: Hugo Krabbe versuchte 1906 zu beweisen, warum der Staatsgewalt keine höhere, überrechtliche Macht zustehe.[45]

Am radikalsten und konsequentesten dekonstruierte Hans Kelsens »Reine Rechtslehre« den Versuch, der Rechtsordnung einen metajuristischen »Staat« vorzuschieben. Für Kelsen war die Idee einer seinsmäßigen Verfassung ein »*naturrechtliches* Wunschideal«,[46] d.h. die Folge eines metaphysisch-mystischen Denkens, welches hinter jedem Objekt ein tieferes, unsichtbares Wesen – wie Kelsen schrieb: »hinter jeder Quelle

42 Carl Schmitt: Staat, Bewegung, Volk, Hamburg 1933, S. 17.

43 Chantal Mouffe: Carl Schmitt and the Paradox of Liberal Democracy, in: The Challenge of Carl Schmitt, hg. von Chantal Mouffe, London und New York 1999, S. 46 f.

44 Jeroen Kiewiet: Does Carl Schmitt Defend a Critical Legal Indeterminacy Thesis? in: Law's Environment. Critical Legal Perspectives, hg. von Lyana Francot und Ubaldus de Vries, Den Haag 2011, S. 170.

45 Als Kritik an der metarechtlichen Staatssouveränität siehe Hugo Krabbe: Die Lehre der Rechtssouveränität. Ein Beitrag zur Staatslehre, Groningen 1906, S. 5, S. 43 f., S. 195 f., S. 245 ff. und S. 254.

46 Hans Kelsen: Wer soll der Hüter der Verfassung sein? (1930), in ders.: Wer soll der Hüter der Verfassung sein? Abhandlungen zur Theorie der Verfassungsgerichtsbarkeit in der pluralistischen, parlamentarischen Demokratie, hg. von Robert Christian van Ooyen, Tübingen 2008, S. 103 [Hervorhebung im Original].

einen Quellgott« – zu erkennen glaubte.[47] Kelsen wollte das Denken über das Recht ideologiekritisch demaskieren: Die Masken seien »die spezifischen Ideologien, die sich auf dem Unterbau der realen Tatsachen erheben«.[48] Eine der »Masken« sei die Idee, es gebe einen metajuristischen Staat hinter dem Recht. Kelsen verstand hingegen den Staat als eine Rechtsgemeinschaft,

> zu der Menschen verschiedener Sprache, Rasse, Religion, Weltanschauung und insbesondere auch Menschen gehören können, die verschiedenen, einander feindlichen Interessengruppen angehören. Sie alle bilden eine Rechtsgemeinschaft, sofern sie ein und derselben Rechtsordnung unterworfen sind, das heißt: sofern ihr gegenseitiges Verhalten von ein und derselben Rechtsordnung geregelt ist.[49]

Der Staat-Recht-Dualismus ermögliche hingegen – Kelsen zufolge – den herrschenden Machtkreisen, sich und ihre Interessen womöglich *contra legem* durchzusetzen:

> Der Dualismus von Staat und Recht wird zu einem Dualismus zweier verschiedener, miteinander in Widerspruch stehender Normsysteme, von denen man das eine unter dem Namen ›Staat‹, Staatsräson, Staatsinteresse (auch öffentliches Wohl, öffentliches ›Recht‹) immer dann zur Geltung bringt, wenn das andere, das ›positive‹ Recht, zu einer für die Herrschenden, die in Wahrheit mit diesem ›Staat‹ identisch sind, unerwünschten Konsequenz führt.[50]

Die Idee, das Recht sei etwas Reales (*Recht als Sein*) oder Gerechtes (*Recht als Wert*), diene nur denjenigen, die hinter einem »objektiven« Recht ihre speziellen Interessen zu verschleiern versuchen:

> Betrachtet man [das Recht] im Verhältnis zu einer ›höheren‹ Ordnung, die den Anspruch erhebt, das ›ideale‹, das ›richtige‹ Recht zu sein, und fordert, daß das positive Recht ihr entsprechen solle, etwa im Verhältnis zum Naturrecht oder einer – sonstwie gedachten – Gerechtigkeit, dann stellt sich das positive, das heißt von menschlichen Akten gesetzte, das geltende, im großen und ganzen angewendete und befolgte Recht

47 Hans Kelsen: Der Begriff des Staates und die Sozialpsychologie, in: Imago. Zeitschrift für Anwendung der Psychoanalyse für die Geisteswissenschaften 8, 1922, S. 97-141; hier S. 138.

48 Hans Kelsen: Gott und Staat (1922), in ders.: Aufsätze zur Ideologiekritik, hg. von Ernst Topitsch, Neuwied am Rhein und Berlin 1964, S. 37.

49 Hans Kelsen: Reine Rechtslehre. Studienausgabe der 2. Auflage 1960, hg. von Matthias Jestaedt, Tübingen und Wien 2017, S. 170.

50 Kelsen: Gott und Staat (Anm. 48), S. 47.

> als das ›wirkliche‹ Recht dar, und dann muß eine Theorie des positiven Rechts, die dieses mit einem Naturrecht oder sonst einer Gerechtigkeit vermengt in der Absicht, jenes zu rechtfertigen oder zu disqualifizieren, als ideologisch […] abgelehnt werden. In diesem Sinne hat die Reine Rechtslehre eine ausgesprochen anti-ideologische Tendenz.[51]

Kelsen vertrat damit keine nihilistische Rechtstheorie, er wollte den politischen Charakter und somit die freie politische Gestaltbarkeit – ähnlich zu den späteren »Critical Law Studies« – aufzeigen. Wenn das Recht nicht mehr als notwendige Ableitung aus einer »höheren Ordnung« betrachtet wird, wird den autonomen Menschen überlassen, die rechtlichen Vorschriften zu befolgen oder zu kritisieren; d. h. der Kelsensche Rechtspositivismus löst die Einzelnen von einem moralisch aufgeladenen Imperativ des Rechtsgehorsams. Die »Beliebigkeit« des Rechts bedeutet nämlich, dass das Recht »nicht notwendig gerecht, sondern möglicherweise auch ungerecht« sei.[52]

5. Souveränität als Antipluralismus (Hans Kelsen)

Kelsen lehnte bereits in seinen früheren Schriften ab, dass die Demokratie einen homogenen und substantiell vorhandenen Volkswillen voraussetze.[53] Die Idee des »Staatsvolks« sei nur eine »grobe Fiktion«.[54] Dementsprechend betrachtete Kelsen die Demokratie nicht als Substanz, sondern als *Methode*,[55] mit welcher die Inhalte durch Kompromisse bestimmt werden können.[56] Kelsen begriff also die Demokratie nicht als

51 Kelsen: Reine Rechtslehre (Anm. 49), S. 205 f.

52 Hans Kelsen: Die Idee des Naturrechts (1927), in ders.: Demokratie und Sozialismus. Ausgewählte Aufsätze, hg. von Norbert Leser, Wien 1967, S. 77.

53 Hans Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtlehre entwickelt aus der Lehre vom Rechtssatze (1911), in: Hans Kelsen Werke. Bd. 2: Veröffentlichte Schriften 1911, hg. von Matthias Jestaedt gem. mit dem Hans-Kelsen-Institut Wien, Tübingen 2008, S. 194; ders.: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechtes. Ein Beitrag zu einer reinen Rechtslehre (1920), in: Hans Kelsen Werke. Bd. 4: Veröffentlichte Schriften 1918-1920, hg. von Matthias Jestaedt gem. mit dem Hans-Kelsen-Institut Wien, Tübingen 2013, S. 495 f.

54 Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtlehre (Anm. 53), S. 276.

55 Hans Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie. Zweite Auflage (1929), in ders.: Verteidigung der Demokratie. Abhandlungen zur Demokratietheorie, hg. von Matthias Jestaedt und Oliver Lepsius, Tübingen 2006, S. 163 f.

56 Hans Kelsen: Die platonische Gerechtigkeit, in: Kant-Studien 1933, 38, S. 91-117; hier S. 117.

Gegenkonzept zum liberalen Parlamentarismus – wie Schmitt –, sondern er zeigte ideologiekritisch auf, dass

> das Ideal eines *über* den Gruppeninteressen und jenseits derselben stehenden und sohin ›überparteilichen‹ Gesamtinteresses, einer Interessensolidarität aller Gemeinschaftsmitglieder ohne Unterschied der Konfession, Nation, Klassenlage usw. eine metaphysische, oder besser: eine metapolitische Illusion [ist].[57]

Kelsens Demokratielehre bettet sich in seine Rechtslehre ein; sie lassen sich voneinander nicht trennen, als ob die Rechtslehre reine Wissenschaft und die Demokratielehre lediglich eine politische Position wären.[58] Indem die Rechtsordnung bei Kelsen a) mit dem Staat gleichgesetzt[59] und b) als ein strukturell zwar geschlossenes, aber ergebnisoffenes Verfahren gedeutet wird,[60] kann die Demokratie a) als Ermöglichung jeglicher Interessen und b) als Methode (d. h. als Verfahren) zur Kompromissfindung verstanden werden. Demokratie ist demnach nicht nur ein politisch-philosophisches Prinzip, sie muss auch als (verfassungs-)rechtliches System begründet werden.[61]

Dementsprechend sind die Theorien – von rechts wie links – gefährlich, welche die Demokratie nicht als Verfassungsprinzip, als Methode, sondern als Ausdruck einer gewissen Homogenität verstehen wollen.[62] Sie postulieren einerseits ein homogenes »Volk« (d. h. sie sind gegen jegliche Repräsentationsform),[63] andererseits entziehen sie die nackte, politische Gewalt jeglicher Kontrolle.[64] Deswegen betonte Kelsen, dass

57 Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie (Anm. 55), S. 170 [Hervorhebung im Original].

58 Péter Techet: Reine Wissenschaft und politische Bildung. Hans Kelsens unpolitisches Wissenschaftsverständnis als Voraussetzung für eine pluralistisch-demokratische Bildung, in: Bildung und Demokratie in der Weimarer Republik, hg. von Andreas Braune, Sebastian Elsbach und Ronny Noak, Stuttgart 2022, S. 189 ff.

59 Kelsen: Das Problem der Souveränität (Anm. 53), S. 280 ff., 286.

60 Kelsen: Allgemeine Staatslehre (Anm. 7), S. 243, 552.

61 Olivier Jouanjan: Demokratietheorie als Verfassungslehre, in: Der Staat 58, 2019, S. 223-241; hier S. 230.

62 Als linke Rechtsstaat-Kritik siehe u. a. David Kairys: Searching for the Rule of Law, in: Suffolk University Law Review 36, 2003, S. 307-330; hier S. 320, S. 329.

63 Als Meinung darüber, dass Demokratie eben nicht (nur) Partizipation, sondern vordergründig unterschiedliche Interessenartikulation ermöglichen solle, siehe (bezüglich der altösterreichischen Wahlrechtsreform) Hans Kelsen: Wählerlisten und Reklamationsrecht. Unter Berücksichtigung der jüngsten Regierungsvorlage, betreffend die Wahlreform, in: Juristische Blätter 35, 1906, S. 301-304; hier S. 304.

64 Benjamin Gregg: Possibility of Social Critique in an Indeterminate World, in: Theory and Society 23, 1994, S. 327-366; hier S. 332; John P. McCormick: Three

die Idee des »einheitlichen Volkes« eigentlich nur den herrschenden Klassen diene, weil sie ihre *partikularen* Interessen hinter dem Begriff eines einheitlichen »Volkes« verstecken können.[65]

Das Volk müsse Kelsen zufolge kulturell, national, sprachlich, religiös (usw.) nicht einheitlich sein;[66] nur im normativen Sinne könne die Rede von der Einheit des Volkes sein.[67] Der Staat sei demnach nichts anderes als die *Rechtsordnung* bzw. das Volk sei nichts anderes als alle Menschen, die *derselben Rechtsordnung unterworfen* sind:

> Das Staatsvolk sind die zu einem Staate gehörigen Menschen. Fragt man, warum ein Mensch zusammen mit anderen Menschen zu einem bestimmten Staat gehört, läßt sich kein anderes Kriterium finden, als daß er mit den anderen einer bestimmten, relativ zentralisierten Zwangsordnung unterworfen sind.[68]

Indem Kelsen das Volk als normative Kategorie – praktisch als Zurechnungsobjekt bzw. Rechtsorgan – bestimmte,[69] konnte er Staat (als Sollen) und Nation (als Sein) voneinander trennen und somit eine Rechtsordnung (in diesem Sinne: einen Staat) jenseits einer fingierten »Nationseinheit« begründen. Die demokratische Weltanschauung »löst den Begriff der Souveränität als Ideologie bestimmter Herrschaftsansprüche auf«.[70]

Das Volk geht der Rechtsordnung nicht voraus, es wird erst dadurch konstruiert; deswegen seien Rechtsordnungen (Staaten), in denen historisch-soziologisch gesehen unterschiedliche Nationen oder Völker zusammenleben, nach der »Reinen Rechtslehre« durchaus möglich. Zwar hat das deutsche Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass die Europäische Union ohne kulturelle, religiöse oder sprachliche Einheit ein Defizit habe.[71] Dennoch kann man im Gefolge von Kelsen behaupten, dass die EU durchaus ein Staat (ein neuer »Souverän«) ist:[72] Weil eine

Ways of Thinking »Critically« about the Law, in: American Political Science Review 93, 1999, S. 413-428; hier S. 417.

65 Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie (Anm. 55), S. 172.

66 Auch bei Bodin gehen dem konstruierten Ganzen die Teile des Ganzen nicht voraus; siehe Bodin: Les six livres (Anm. 1), S. 9.

67 Kelsen: Vom Wesen und Wert der Demokratie (Anm. 55), S. 163.

68 Kelsen: Reine Rechtslehre (Anm. 49), S. 504.

69 Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtlehre (Anm. 53), S. 194, 284 f.

70 Hans Kelsen: Staatsform und Weltanschauung (1933), in: ders.: Demokratie und Sozialismus (Anm. 52), S. 53 f.

71 BVerfGE 89, 155; BVerfGE 123, 267.

72 András Jakab: European Constitutional Language, Cambridge und New York 2016, S. 104.

Rechtsordnung auf der europäischen Ebene bereits vorliegt,[73] besteht auch ein europäisches Volk – im Sinne von (derselben europäischen Rechtsordnung unterworfenen) Rechtssubjekten. Mit der Auflösung des Dualismus von Staat und Recht bzw. mit der rein normativen Bestimmung des Volkes lassen sich also Staaten auch jenseits historisch gewachsener oder ethnisch-sprachlich homogener Einheitsräume begründen und erfassen.[74]

Kelsens diesbezügliche Lehre erklärt sich sehr wohl aus den Erfahrungen sowohl im habsburgischen Vielvölkerstaat als auch in der parteipolitisch extrem gespaltenen Ersten österreichischen Republik der Zwischenkriegszeit.[75] Wie Eric Voegelin kritisierte, fand das Beispiel der Habsburgermonarchie gerade in der Kelsenschen »Reinen Rechtslehre« seinen theoretischen Ausdruck.[76] Voegelin machte einerseits das habsburgische Staats- und Rechtsdenken für das Fehlen einer österreichischen Nation(alstaatlichkeit),[77] andererseits die »Reine Rechtslehre« für das Weiterwirken dieser mentalen Erbschaft in der Ersten Republik verantwortlich.[78]

Kelsen meinte selbst, dass seine Rechtslehre »eine spezifisch österreichische Theorie« sei.[79] Das habsburgische Österreich wurde nämlich – wie Kelsen in seiner Autobiographie schrieb – durch das Recht – d. h. als eine »Rechtseinheit« – zusammengehalten.[80] Im Gegensatz zur ungarischen Reichshälfte der Donaumonarchie war die österreichische kein nationalisierendes Imperium, geschweige denn ein Nationalstaat, sondern eine »Rechtsordnung«. Mangels einer einheitlichen, substantiellen

73 Das Europäische Gerichtshof (EuGH) versteht die Unionsrechtsordnung seit 1963 als »neue Rechtsordnung des Völkerrechts«, was die Souveränität der Mitgliedstaaten einschränke (EuGH Rs. C-26/62) bzw. »eine eigene Rechtsordnung« etabliere (EuGH Rs. C-6/64).

74 Jürgen Busch: Hans Kelsens Lehre von der Rechtsgemeinschaft. Über die Notwendigkeit einer Veränderung im Denken über die Staatlichkeit der EU, in: Proměny evropského právního myšlení. K odkazu profesora Vladimíra Kubeše, hg. von Tatiana Machalová, Brno 2009, S. 112-127.

75 Péter Techet: Vers une lecture historique de la »Théorie Pure du Droit«. Contextes et pratiques de la juridiction constitutionnelle autrichienne, in: Analisi e Diritto 21, 2021, S. 121-144; hier S. 124 ff.

76 Eric Voegelin: Der autoritäre Staat. Versuch über das österreichische Staatsproblem, Wien 1936, S. 102.

77 Eric Voegelin: Die österreichische Verfassungsreform von 1929, in: Zeitschrift für Politik 19, 1930, S. 585-615; hier S. 585.

78 Voegelin: Der autoritäre Staat (Anm. 76), S. 128.

79 Hans Kelsen: Autobiographie (1947), in: Hans Kelsen Werke. Bd. 1: Veröffentlichte Schriften 1905-1910 und Selbstzeugnisse, hg. von Matthias Jestaedt gem. mit dem Hans Kelsen-Institut, Tübingen 2007, S. 60.

80 Ebd.

Identität wurde vor allem dem Recht eine wichtige Legitimierungsfunktion beigemessen. Der gesellschaftlichen Plurikulturalität und der imperial-supranationalen Struktur entsprach nämlich ein formalistisch-legalistisches Rechtsverständnis,[81] das die dynamische Prozesshaftigkeit und die positivistische Formalität des Rechtssystems in den Vordergrund rückte.[82] Das Fehlen eines einheitlichen Volkes – und selbst das Fehlen einer entsprechenden Staatsidee[83] – begünstigte also ein Modell, in dem der Pluralismus nicht in einem metajuristischen Staat aufgehoben, sondern durch juristische Kompromisse – ab 1907 sogar demokratisch – aufrechterhalten, praktiziert werden konnte.

6. Souveränität als Rechtsordnung (Hans Kelsen)

Wenn die »Souveränität« keine persönliche Macht oder keine metajuristische Entität bezeichnet, ist sie – betont rein rechtswissenschaftlich, also nicht historisch gesehen – nichts anderes als das Recht (die Rechtsordnung).[84] Wie Hugo Krabbe bereits 1906 schrieb: »[Ü]ber eine andre Gewalt als die des Rechts verfügt der Staat nicht«.[85] Die Souveränität kommt demnach der Verfassung – als dem »Brennpunkt«, in dem »alles Recht eines Staates erscheint« – zu, ansonsten wäre die Souveränität eine temporäre Macht- und keine allgemeine Rechtsfrage.[86] In diesem Sinne verstand Kelsen die »Souveränität« als die Positivität – d. h. Gültigkeit – des Rechts.[87] Die »Souveränität« bedeute demnach die weitere Unableitbarkeit, d. h. die Autonomie der Rechtsordnung.[88] Alfred Verdroß meinte dadurch den Begriff der »Souveränität« gerettet zu haben:

81 Johann Dvořak: Politik und Kultur der Moderne in der späten Habsburgermonarchie, Innsbruck und Wien 1997, S. 196 f.

82 Peter Urbanitsch: Pluralist Myth and Nationalist Realities: The Dynastic Myth of the Habsburg Monarchy. A Futile Exercise in the Creation of Identity? in: Austrian History Yearbook 35, 2004, S. 101-141; hier S. 140.

83 In den meisten europäischen Imperien der damaligen Zeit – vom Deutschen Reich über die ungarische Reichshälfte bis hin zum Russländischen Reich – war ebenso keine ethnische Homogenität vorhanden, aber eine solche Homogenität wurde staatspolitisch imaginiert und mit staatlichen Mitteln angestrebt.

84 Hans Kelsen: Das Problem der Souveränität (Anm. 53), S. 280 ff.

85 Krabbe: Die Lehre der Rechtssouveränität (Anm. 45), S. 247.

86 Alfred Verdroß: Zum Problem der Rechtsunterworfenheit des Gesetzgebers, in: Juristische Blätter 45, 1916, S. 483-486; hier S. 485.

87 Hans Kelsen: Das Problem der Souveränität (Anm. 53), S. 353.

88 Fritz Schreier: Die Wiener rechtsphilosophische Schule, in: Logos 11, 1923, S. 309-328; hier S. 316 f.

> In seiner Verfassung ist der Staat aber ganz frei, d.h. *autonom im wahrsten Sinne des Wortes*. Denn als Verfassung empfängt der Staat von niemandem als von sich selbst rechtliche Gebote. […] Dies hebt aber die Souveränität des Staates nicht nur nicht auf, sondern bringt sie *erst recht zur Geltung*. Denn nur der Staat als Verfassung kann souverän sein, niemals der Staat in seiner momentanen empirischen Erscheinung.[89]

Kelsen erkannte aber das Problem, dass auch die so gefasste »Souveränität« des Staates (als Rechtsordnung) – wenn sie zu Ende gedacht wird – eine absolutistische Sichtweise fördern könne, nach der keine anderen »Souveränitäten« möglich wären. Weil die Souveränität – auch im Sinne der Positivität der Rechtsordnung – die höchste Macht und die weitere Unableitbarkeit der Gültigkeit postuliert, sei die Koexistenz mehrerer »souveräner« Rechtsordnungen nicht möglich.[90]

Kelsens diesbezügliche Meinung ist vor dem Hintergrund verständlich, dass er ein einheitliches Rechtsbild hatte: Das Recht gestalte und konkretisiere sich stufenweise, die Rechtsordnung stelle demnach einen Stufenbau dar,[91] in dem das einzelstaatliche Recht letztendlich dem Völkerrecht untergeordnet sei.[92] Kelsen rechtfertigte den Monismus – d.h. die These, dass das Recht nur *als Einheit erkannt* werden kann/soll – als epistemologische Notwendigkeit.[93] Die Frage, ob dem Völker- oder dem Staatsrecht das Primat in der monistischen Rechtseinheit gebühre, lässt sich jedoch nicht eindeutig aufgrund der »Reinen Rechtslehre« entscheiden.[94] Kelsen verwies darauf, dass beide Optionen (das Primat des Völker- wie jenes des Staatsrechts) wissenschaftlich trag- und vertretbar seien, weswegen das Primat des Völkerrechts nur politisch postuliert werden könne. Während das Primat des Staatsrechtes – laut Kelsen – den Imperialismus fördere, sei die Idee des Völkerrechtsprimates eine pazifistische.[95]

89 Verdroß: Zum Problem der Rechtsunterworfenheit (Anm. 86), S. 485. [Hervorhebungen von mir – P.T.]
90 Kelsen: Das Problem der Souveränität (Anm. 53), S. 367.
91 Kelsen: Reine Rechtslehre (Anm. 14), S. 84 ff.
92 Ebd., S. 158 ff.
93 Hans Kelsen: Das Problem der Souveränität (Anm. 53), S. 385.
94 Besonders der Kelsen-Schüler Alfred Verdroß vertrat die Theorie vom Primat des Völkerrechts, indem er die Existenz völkerrechtlicher Rechtsnormen bewies, deren Ursprung außerhalb (oberhalb) des staatlichen Rechts liegen; vgl. Alfred Verdroß: Die Einheit des rechtlichen Weltbildes auf Grundlage der Völkerrechtsverfassung, Tübingen 1923, S. 119 f. und S. 126 ff.
95 Hans Kelsen: Die Einheit von Völkerrecht und staatlichem Recht, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 19, 1958, S. 248.

Das Primat des Staatsrechts würde nach der Logik der »Reinen Rechtslehre« zu absurden Ergebnissen führen. Das Völkerrecht wäre den einzelnen Staatsrechtsordnungen unterstellt, was praktisch der Hegelschen Idee entspräche, das Völkerrecht sei bloß »das äußere Staatsrecht«, d.h. es ergebe sich aus dem absoluten Willen des Staates.[96] Um diese staatsabsolutistische Perspektive zu vermeiden, bejahte Kelsen – schon in der Zwischenkriegszeit – das Primat des Völkerrechts,[97] indem er die staatliche Souveränität – als mit dem Völkerrechtsprimat unvereinbare Eigenschaft – dekonstruierte.[98] In diesem Sinne bezeichnete er das staatliche Recht als »eine völkerrechtsunmittelbare, relativ zentralisierte Teilrechtsordnung«.[99]

Es ist allerdings fraglich, ob sich die »Souveränität« nach dem monistischen Rechterkenntnismodell der »Reinen Rechtslehre« vollkommen dekonstruieren lässt. Indem Kelsen die Idee vertrat, dass das Recht nur als Einheit (entweder unter Völkerrechts- oder Staatsrechtsprimat) gedacht werden könne, begriff er die »Souveränität« – *denkstrukturell* ähnlich zu Schmitt, wenn auch mit einem anderen *rechtspolitischen* Ergebnis – als Nullsummenspiel: Entweder Völkerrechts- oder Staatseinheit; entweder besteht sie ganz oder gar nicht.

Kelsen konnte insofern die klassische Souveränitätslehre nicht richtig überwinden, er stellte diese bloß »auf den Kopf«, indem er die »Souveränität« mit der obersten Rechtsordnung, d.h. dem Völkerrecht verband und die Staaten als dessen Teilrechtsordnungen konzeptualisierte. Wegen der Vorstellung, dass das Recht *nur als Einheit* gedacht werden könne, war Kelsen nicht fähig, etwa den Rechtspluralismus zu erfassen. Er lehnte etwa die rechtssoziologischen, rechtspluralistischen Ansätze von Eugen Ehrlich ab.[100] Kelsen konnte zwar den Staat als oberste Macht dekonstruieren. Aber er dachte das Recht aus einem einzigen, zentralen Hauptpunkt heraus, womit das Wesensmerkmal der »Souveränität«, d.h. die hierarchische Einheitsstruktur, beibehalten wurde.[101] Gerade in der »habsburgischen« Rechtstradition wäre allerdings eine Synthese zwischen dem Staat als Rechtseinheit und dem Recht als Pluralismus möglich ge-

96 Georg Wilhelm Friedrich Hegel: Grundlinien der Philosophie des Rechts oder Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse (1820), Frankfurt a.M. 1970, S. 497ff. (§ 330ff.)

97 Kelsen: Das Problem der Souveränität (Anm. 53), S. 567.

98 Ebd., S. 367.

99 Kelsen: Reine Rechtslehre (Anm. 14), S. 158.

100 Nachgedruckt in Hans Kelsen und Eugen Ehrlich: Rechtssoziologie und Rechtswissenschaft, Baden-Baden 2003.

101 Thibault Reichelt: Was bleibt von Kelsens Souveränitätsbegriff?, in: Zeitschrift für öffentliches Recht 61, 2006, S. 527-552; hier S. 544.

wesen:[102] Das Imperium war zwar eine Rechtsgemeinschaft, aber das Recht war – infolge der unterschiedlichen Rechtstraditionen, der protoföderalen Struktur bzw. der lokalen, gebrauchsrechtlichen Praxen (des »lebenden Rechts«) – keinesfalls statisch und einheitlich.[103]

Indem aber Kelsen die Rechtseinheitlichkeit – negativ mit der Dekonstruktion des metajuristischen Staates, positiv mit der Herausarbeitung der stufenweisen strukturierten, systematisch geschlossenen Rechtskonkretisierung – in den Vordergrund seiner Rechtserkenntnis stellte, konnte er die Dynamik des Rechts »nur« monistisch und reduktionistisch erfassen. Die Dekonstruktion des Staates eröffnet zwar den Weg zur supra- und internationalen Rechtseinheitlichkeit ohne soziale Homogenität,[104] aber sie überwindet nicht den Einheitsgedanken, sie begründet keine Pluralität des Rechts oder im Recht.

7. Konklusion

Wenn mit der »Souveränität« – wie seit Bodin bis heute – *eine konzentrierte Macht über eine bestimmte Personengruppe* – kurz: die Staatsgewalt – gemeint ist,[105] ist der Begriff *rein rechtswissenschaftlich gesehen überflüssig*, weil er einfach ein Synonym für die Rechtsordnung ist.[106] Wenn aber damit – wie in der anti- oder metapositivistischen Rechtsliteratur – *eine persönliche, überrechtliche, womöglich absolute Gewalt* oder – wie in der radikaldemokratischen oder völkischen Kritik an der Internationalisierung und Europäisierung des Rechts – *eine substantiell begriffene, metaphysisch (kulturell usw.) aufgeladene Entität* gemeint sind, ist die »Souveränität« schlechthin gefährlich, weil sie mit einem *scheinbar* juristischen Vokabular (»Staat«, »Staatszweck«, »Staatssouveränität«,

102 Franz Fillafer: Imperial Diversity, Fractured Sovereignty, and Legal Universals. Hans Kelsen and Eugen Ehrlich in their Habsburg Context, in: Modern Intellectual History 19, 2022, S. 421-443.

103 Jana Osterkamp: Vielfalt ordnen. Das föderale Europa der Habsburgermonarchie (Vormärz bis 1918), Göttingen 2020, S. 3 f., 15, 44 f., 413.

104 Johannes Feichtinger: Wissenschaft als reflexives Projekt. Von Bolzano über Freud zu Kelsen: Österreichische Wissenschaftsgeschichte 1848-1938, Bielefeld 2010, S. 542 ff.

105 Völkerrechtlich wird (originäre) Souveränität einigen nicht-territorialen, nichtstaatlichen Entitäten wie dem Heiligen Stuhl oder dem Malteserorden ebenfalls zuerkannt.

106 Es heißt freilich nicht, dass der Begriff soziologisch oder historisch keinen Sinn hätte. In diesem Aufsatz stand aber die Frage im Vordergrund, ob und wie die »Souveränität« rechtlich und rechtswissenschaftlich zu verstehen ist.

»Volkssouveränität«) auch Handlungen *contra legem* begründen bzw. das positive Recht mit metaphysischen Inhalten (»Volk«, »Homogenität«, »Kultur«) aufladen kann.

Kelsens Kritik ist aber wegen der normativistischen Einseitigkeit und der erkenntnistheoretischen Eindimensionalität ebenso problematisch: Das Recht wird bei ihm *weiterhin als eine zentralisierte Struktur* konzeptualisiert. Die »Souveränität« lässt sich demnach mit der »Reinen Rechtslehre« zwar als Eigenschaft der höchsten Rechtsordnung (und als nichts mehr), womöglich als Eigenschaft einer überstaatlichen Rechtseinheit erkennen, d.h. rein normativ erfassen und von der Staatlichkeit loslösen – aber nicht in einem zentrumlosen, netzwerkartigen, kasuistischen Rechtspluralismus *vollkommen* auflösen.[107]

107 Als Versuche, die Souveränität in einem netzwerkartigen Rechtssystem oder in einer Föderation aufzulösen, siehe François Ost und Michel van de Kerchove: De la pyramide au réseau? Pour une théorie dialectique du droit, Bruxelles 2002, S. 78ff.. sowie Olivier Beaud: Théorie de la fédération, Paris 2009, S. 58ff.

Eigenstaatlichkeit ohne Souveränität?

Das Souveränitätsnarrativ in der Außenpolitik der DDR zwischen Abhängigkeit, Legitimationsdruck und Systemkonkurrenz

Ines Soldwisch

1. Einleitung

Seit jeher ist das Konzept der Souveränität nie nur deskriptiv und normativ gewesen. Es ist auf die innere und äußere Staatlichkeit angewendet worden, nach innen als uneingeschränkter Gestaltungsfreiraum des Staates, nach außen als völkerrechtlicher Alleinvertretungsanspruch des Nationalstaates.[1] Seit Mitte des 20. Jahrhunderts – durch die Intensivierung der internationalen Beziehungen, die Verlagerung von Souveränität auf supranationale und intergouvernementale Ebenen, schließlich durch das internationale Völkerrecht – ist die staatenzentrierte Auffassung von Politik und damit der traditionelle Begriff von Souveränität zunehmend in Frage gestellt. Dennoch wird er bis heute als Legitimationsbegriff und Deutungsmuster verwendet, im Sinne des Selbstbestimmungsrechts des Staates und seiner völkerrechtlichen Unverletzlichkeit. Ein Blick zurück in die Geschichte der Nationalstaaten und ihre internationale Eingebundenheit gibt Aufschluss darüber, wie wichtig und konstitutiv dieser Begriff für den eigenen Staat war und heute auch vielerorts noch ist. Einige Kernelemente des Souveränitätsbegriffs helfen also, Identitäts-, Herrschafts- und Machtstrukturen zu deuten, Machtdependenzen zu identifizieren und miteinander in Verbindung zu setzen. Ein Kernelement, das den Souveränitätsbegriff seit der Frühen Neuzeit prägt, ist die Konkurrenz unter formal Gleichrangigen. Schon bei dem berühmten französischen Staatstheoretiker Jean Bodin wird Souveränität 1576 als ein Mittel verstanden, um konkurrierende politische Ansprüche zurückzuweisen, namentlich der vermeintlichen Universalmächte Papst und Kaiser.

In Bezug auf die beiden deutschen Staaten DDR und BRD, die hier im Mittelpunkt stehen, trifft diese bewusst konkurrierende politische Abgrenzung auf ganz besondere Weise zu. Die Deutsche Demokratische Republik und die Bundesrepublik Deutschland begründeten sich 1949 gleichermaßen in der Idee der Volkssouveränität, die außenpolitisch stark eingeschränkt blieb. Erst der Zwei-plus-Vier-Vertrag 1990 gestand

1 Lexikon der Politik, hg. von Dieter Nohlen, Bd. 7: Politische Begriffe, München 1998, S. 586.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-019 | CC BY-SA 4.0

in Artikel 7.2 Deutschland die volle Souveränität zu. Diese galt gleichermaßen für die inneren und die äußeren Angelegenheiten.[2]

In Bezug auf den ostdeutschen Staat, der hier im Fokus steht, geht es darum, seine eigens entwickelten Souveränitätsnarrative zu untersuchen. Sie beruhten auf der Idee der Eigenstaatlichkeit, erhielten allerdings zugleich eine ganz spezifische Ausprägung 1. durch die bewusste Abgrenzung vom westlichen Deutschland, 2. durch die bewusste Abgrenzung von der westeuropäischen Integration, 3. durch die Ausrichtung auf die Sowjetunion als moralisches und gesellschaftliches Vorbild, 4. durch die Akzeptanz der Sowjetunion als machtpolitisches Zentrum des Ostblocks, 5. durch die nur eingeschränkte Zustimmung des eigenen Volkes zum realsozialistischen deutschen Teilstaat, der immer der bessere Staat sein wollte.

Den Fokus meiner Argumentation werde ich auf die ersten vier Punkte legen, die die Außenpolitik der DDR bestimmten, auf die Bemühungen um Anerkennung des völkerrechtlichen Vertretungsanspruchs des ostdeutschen Staates. Ich unterscheide zwei Phasen: erstens die Phase der defensiven Abwehr westdeutscher Alleinvertretungsansprüche (Hallstein-Doktrin) und der Systemstabilisierung von 1949 bis 1972 und zweitens die Phase der Anerkennung der DDR in der internationalen Staatengemeinschaft von 1972 bis 1989/90, mit der Folge einer verschärften Systemkonkurrenz zwischen den beiden deutschen Staaten auf außenpolitischem Feld.

Bisher ist von der Forschung noch keine Einigung darüber erzielt worden, inwieweit und wann die DDR souveräner Partner, unterlegener Juniorpartner, Objekt sowjetischer Blockpolitik oder Satellitenstaat gewesen ist.[3] Das Gleiche gilt für die Frage, wie sich die Innen- und Außenpolitik der DDR in Hinblick auf den Moskauer Einfluss, die innere Sowjetisierung und die Systemkonkurrenz mit dem Westen entwickelt hat.[4] Es herrscht in der aktuellen Forschung Übereinstimmung

2 Vertrag vom 12. September 1990 über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland (Zwei-plus-Vier-Vertrag), in: https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/internationales-recht/-/240218 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

3 Vgl. beispielhaft Hermann Wentker: Zwischen hochgesteckten Zielen und internationaler Realität, Planung in der Außenpolitik der DDR, in: Plan und Planung. Deutsch-deutsche Vorgriffe auf die Zukunft, hg. von Elke Seefried und Dierk Hoffmann, Berlin 2018, S. 149-163.

4 Vgl. den Forschungsüberblick bei: Joachim Scholtyseck: Die Außenpolitik der DDR (= Enzyklopädie Deutscher Geschichte. Bd. 69), München 2003; Zwei plus Vier. Die internationale Gründungsgeschichte der Berliner Republik, hg. von Tim Geiger, Jürgen Lillteicher und Hermann Wentker (Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Band 123), München 2021.

darüber, dass sich Phasen verstärkter Abhängigkeit mit Phasen größerer Eigenständigkeit abwechselten.[5] Dennoch bleiben offene Fragen, nicht zuletzt durch mangelnden Zugang zu russischen Archiven. Ostdeutsche Historiker betonten bis 1989 – wie ich zeigen werde – stets die uneingeschränkte Souveränität der DDR.[6] Doch diese Position gehört in den Bereich der Geschichtswissenschaft als Herrschaftswissenschaft und ist ein anderes großes Thema.

Es geht im Folgenden konkret um Grenzen und Strategien der Außenpolitik der DDR, um systemische Eingebundenheit, um eigene und fremde außenpolitische Bestimmungsfaktoren. Diese changierten in der DDR gegenüber der bestimmenden Sowjetmacht zwischen Verpflichtung, Systemgebundenheit und Selbstbehauptung, wie ich zeigen werde.

2. Determinanten der ostdeutschen »Souveränität«

Die DDR begründete sich in der Idee der Volkssouveränität. Es ist Hermann Wentker zuzustimmen, wenn er formuliert: Die Planung der Außenpolitik

> beruhte auf einer ideologisch begründeten Zukunftsgewissheit: Die DDR würde ihre Zukunft auf bestmögliche Art meistern, weil sie (im marxistisch-leninistischen Verständnis) nach den Gesetzmäßigkeiten der historischen Entwicklung verfuhr.[7]

Diese Entwicklung war ideologisch vorgegeben und im Sinne einer staatlichen gelenkten Wissenschaft begründet. Dies belegen u. a. Texte der DDR-Geschichtswissenschaft, die im Sinne einer Herrschaftswissenschaft den Anspruch der DDR, ein souveräner Staat zu sein, als Legitimation dienten.[8]

Die Außenpolitik der DDR als Ausdrucksform von Souveränität war bis 1989/90 von der Vormachtstellung der Sowjetunion, der damit einhergehenden »Sowjetisierung« der DDR und der bewussten Abgrenzung zur Bundesrepublik und zum westlichen Europa bestimmt. Alle diese

5 Hermann Wentker: Außenpolitik in engen Grenzen. Die DDR im internationalen System 1949-1989, München 2007.

6 Z. B. DDR – Werden und Wachsen. Zur Geschichte der Deutschen Demokratischen Republik, Berlin (Ost) 1974; Geschichte der Aussenpolitik der DDR, Abriß, Berlin (Ost) 1984; Wörterbuch der Aussenpolitik und des Völkerrechts, Berlin (Ost) 1980.

7 Wentker: Zwischen hochgesteckten Zielen (Anm. 3), S. 149.

8 Vgl. dazu: DDR – Werden und Wachsen (Anm. 6).

Komponenten spalteten innenpolitisch das ostdeutsche Volk in seinem Gefühl der Zugehörigkeit zum eigenen Staat – je nach politischer und gesellschaftlicher Position und Situation. Alle Komponenten wiederum determinierten das Ringen um die staatliche Souveränität. Souveränität bedeutet selbstbestimmtes Agieren, doch war sie für den ostdeutschen Staat eben nie selbstbestimmt, sondern eine Frage der Abstimmung mit der UdSSR, eine Frage der Abgrenzung zur Bundesrepublik und eine Frage des mangelnden Rückhalts in der eigenen Bevölkerung. Hier wird das Dilemma der DDR in der eigenen Legitimation deutlich. Ein Staat berief sich auf Volkssouveränität, hatte aber die Zustimmung des Volkes nur in Grenzen. Die DDR konnte ohne die Sowjetunion nicht existieren, wie sich 1989/90 deutlich zeigen sollte. Jahrzehntelang war die DDR dem »großen« Bruder verpflichtet, innen- und außenpolitisch: durch die eigene Anpassung und teilweise Übernahme des Systems auf politischem, wirtschaftlichem, kulturellem und wissenschaftlichem Gebiet. Die Souveränität, die der Staat trotzdem immer erreichen wollte, war ein äußerst labiles Konstrukt: Der Systemkonkurrent Bundesrepublik verweigerte die staatliche Anerkennung, der mangelnde innere Konsensus machte die DDR zu einem fragilen Staatsgerüst, das ohne die Unterstützung der Sowjetmacht einstürzte.

Die von mir dargebotenen Souveränitätsnarrative sind in sich nicht immer stringent, es lassen sich aber Entwicklungen projizieren, die deutlich machen, dass ostdeutsche Politik nach innen und außen immer zwischen Ideologie und Realitätspolitik abgewogen werden musste. Die erste Phase nenne ich die Phase zwischen Systemstabilisierung und Defensive.

3. Die DDR zwischen Systemstabilisierung und Defensive: 1949-1972

Die Jahre 1954, 1955, 1961 und 1969 treten als zeitliche Hauptzäsuren neben anderen kleineren hervor. Die »Erklärung der Sowjetregierung vom 25. März 1954 über die Gewährung der Souveränität an die Deutsche Demokratische Republik« besagte in Absatz 1, dass die Sowjetunion gleiche Beziehungen mit der DDR aufnehme wie mit souveränen Staaten. Die Sowjetunion behalte lediglich die Funktionen, so im Absatz 2, welche die Sicherheit und Verpflichtungen aus dem Viermächteabkommen gewährleisten würden. Gleichzeitig habe die Sowjetunion zur Kenntnis genommen, dass sich die Regierung der DDR dazu bereiterkläre, Verpflichtungen aus dem Potsdamer Abkommen zu übernehmen, auch solche, die sich aus dem zeitweiligen Aufenthalt sowjetischer Truppen er-

geben. Absatz 3 sah vor, dass die UdSSR die Überwachung der staatlichen Organe der DDR aufheben werde. Die Aufgaben der Hohen Kommissare der Sowjetunion wurden auf den Kreis der Sicherheitsfragen und der Verbindung zu den anderen Besatzungsmächten beschränkt.[9]

Die Erklärung des Ministerrats der DDR zwei Tage später, am 27. März 1954, enthielt teilweise den gleichen Wortlaut wie die der Sowjetregierung. Sie wurde im Zentralorgan der SED *Neues Deutschland* (ND) publiziert und inszenierte die souveräne Staatlichkeit. So war dort zu lesen:

> Die Regierung der Deutschen Demokratischen Republik stellt mit Genugtuung fest, dass ihre unbeirrbare Politik des Friedens und der Demokratie, die dem Potsdamer Abkommen entspricht, zur Verkündigung der Souveränität der Deutschen Demokratischen Republik geführt hat. Die Deutsche Demokratische Republik ist jetzt ein souveräner Staat, der in Übereinstimmung mit den Viermächtevereinbarungen eine Politik der Demokratie, des Friedens und der Sicherheit in Europa durchführt.[10]

Die Erklärung der drei Westmächte, die dieser Auslegung nachdrücklich widersprach, folgte *stante pede* am 8. April 1954. Sie bezeichnete die DDR als »sogenannte Deutsche Demokratische Republik« und bezweifelte die Glaubwürdigkeit beider Erklärungen durch die Erfahrung der Realpolitik der Jahre zuvor. Die westlichen Alliierten formulierten:

> Diese Erklärung scheint den Eindruck hervorrufen zu wollen, dass der Deutschen Demokratischen Republik die Souveränität gewährt sei. Dies ändert nichts an der tatsächlichen Lage in der sowjetischen Zone. Die sowjetische Regierung behält sich dort auch fernerhin die effektive Kontrolle vor.[11]

Damit war die Souveränität des »ostdeutschen Regimes« nicht anerkannt. Vielmehr werden die westlichen Alliierten »weiterhin die Regierung der Bundesrepublik als die einzig frei gewählte und rechtmäßig konstituierte Regierung in Deutschland anerkennen«.[12] Diese Position bestätigten die Staats- und Regierungschefs auf der Londoner Neunmächtekonferenz im September/Oktober 1954.

Den Status quo des Oststaates im osteuropäischen Bündnissystem schien dies nicht zu berühren. Die Zukunft des sozialistischen Staates

9 Europa-Archiv, IX 1954, S. 6534 f.
10 Neues Deutschland vom 28. 3. 1954, in: https://www.nd-archiv.de/ausgabe/1954-03-28 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).
11 Europa-Archiv (Anm. 9); S. 6537.
12 Ebd.

war vorgezeichnet und sozialistisch verklärt. Am 7. August 1954 beschloss die Sowjetregierung, alle Befehle und Anordnungen der Sowjetischen Militäradministration in Deutschland (SMAD) aufzuheben, die diese im Zeitraum 1945 bis 1953 auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet getroffen hatte.[13] Dies suggerierte eine staatliche Eigenständigkeit, die realpolitisch in der Geschichte der DDR nie bestanden hatte.

Nicht nur die politisch Verantwortlichen, sondern auch die DDR-Historiografie kolportierte über Jahrzehnte hinweg das Narrativ der Friedenssicherung durch den Osten gegenüber der Gefahr der Militarisierung des Westens. In seinem Buch *Auf dem Weg nach Helsinki* schrieb der DDR-Historiker Ernst Laboor 1977 der Sowjetunion und in zweiter Linie der DDR und den anderen Ostblockstaaten die Verantwortung dafür zu, »den Auftrag von Jalta und Potsdam zu Ende [zu] führen und dauerhafte friedliche Verhältnisse im Zentrum des Kontinents [zu] schaffen«.[14] In diesem Sinne wurde auch die Verantwortung der Sowjetunion interpretiert, etwa in der von der Akademie der Wissenschaften publizierten Geschichte der DDR, die Rolf Badstübner, Horst Bednareck und Waltraud Falk 1974 als Kollektivarbeit vorlegten:

> Das sowjetische Friedensprogramm war darauf ausgerichtet, eine Aufrüstung der BRD und ihre Eingliederung in die NATO zu verhindern. Es berücksichtigte die noch vorhandenen Möglichkeiten zur Wiederherstellung der Einheit Deutschlands auf demokratischer Grundlage.[15]

Schon die Verwendung des Begriffs Friedensprogramm macht die Instrumentalisierung auch der Geschichtswissenschaft als Herrschaftswissenschaft deutlich. Dass die sowjetischen Vertreter die Außenministerkonferenz verlassen hatten, der Friedensvertrag zwischen Sowjetunion und DDR am 25. März 1954 geschlossen wurde, passte in das Narrativ des friedliebenden souveränen Staates. Die DDR-Geschichtswissenschaft legte beides als einen wie auch immer gearteten politisch-strategischen Plan aus. Damit lag die Wissenschaft auf einer Linie mit der politischen Führung, die oben angesprochene Zukunftserwartung und Zukunftszuversicht stach hervor, sie hatte jedoch auch keine andere Wahl.

13 Ebd., S. 6877.
14 Ernst Laboor: Auf dem Weg nach Helsinki 1954-1975. Die Berliner Außenministerkonferenz 1954 – Beginn des Kampfes der Sowjetunion um die Gesamteuropäische Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (Schriften des Zentralinstituts für Geschichte, 51), Berlin (Ost) 1977, S. 47.
15 DDR – Werden und Wachsen (Anm. 6); S. 256.

Die Bundesrepublik und ihre westliche Gründungsgeschichte wurde von den Autorinnen und Autoren in dieser Logik zwangsweise als permanente Bedrohungsgeschichte, als Geschichte des Imperialismus, als Geschichte der Remilitarisierung eines Staates, als Geschichte der Integration »in das System imperialistischer multilateraler ökonomischer, politischer und militärischer Pakte«[16] erzählt. Dem gleichen Wortduktus folgend hieß es über die Gründungsgeschichte des eigenen sozialistischen Staates, dass er »nach der Spaltung Deutschlands durch das Komplott der internationalen und der westdeutschen Großbourgeoisie die DDR entstanden war und sich als sozialistischer Staat entwickelte«.[17]

Der 1954 zwischen Sowjetunion und DDR geschlossene Friedensvertrag enthielt einen Passus über die militärische Neutralität gegenüber dem Vertragsentwurf von 1952. Dies war neuartig und relevant, denn in der Lesart der DDR-Historiografie würden die Diskussionen im westlichen Europa über die Etablierung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft zu Verminderung der Souveränität der Staaten Westeuropas führen.

> Während die ›EVG‹ mit dem Plan der Abschaffung nationaler Armeen im Zeichen ernster Einschränkungen der Souveränität der beteiligten Staaten stand, ging die Sowjetunion in ihrem Friedensvertragsentwurf von der Wahrung der Souveränität des künftigen einheitlichen und demokratischen Deutschlands aus. Achtung der Souveränität und Gleichberechtigung großer wie kleiner Staaten sind überhaupt unverrückbare Grundzüge sowjetischer Außenpolitik.[18]

Dass die DDR politisch, militärisch und wirtschaftlich abhängig von der Sowjetunion war und bleiben sollte, spielte im eigenen Souveränitätsnarrativ keine Rolle. Im *Neuen Deutschland* wurde der »Vertrag über die Beziehungen zwischen der Deutschen Demokratischen Republik und der UdSSR« vom 20. September 1955 und der Weg dorthin als »Verhandlungen zwischen einer Regierungsdelegation der Deutschen Demokratischen Republik und einer Regierungsdelegation der Sowjetunion«[19] bezeichnet. Ganz klar wurde durch den Wortgebrauch eine Ebenbürtigkeit suggeriert, die in der politischen Realität nie bestand. In Artikel 1 wurde beschworen:

16 Laboor: Auf dem Weg (Anm. 14); S. 47.
17 Ebd., S. 49.
18 Ebd., S. 50.
19 Artikel Erweiterte Scheinsouveränität für die DDR, in: Ost-Probleme, Vol. 7, Nr. 40, (7. Oktober 1955), S. 1565-1567, in: https://www.jstor.org/stable/44925196 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

> Die vertragschließenden Parteien bestätigen feierlich, dass die Beziehungen zwischen ihnen auf völliger Gleichberechtigung, gegenseitiger Achtung der Souveränität und der Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten beruhen. In Übereinstimmung hiermit ist die Deutsche Demokratische Republik frei in der Entscheidung über Fragen ihrer Innenpolitik und Außenpolitik, einschließlich der Beziehungen zur Deutschen Bundesrepublik, sowie der Entwicklung der Beziehungen zu anderen Staaten.[20]

Artikel 2 und 3 des Vertrages gaben unter den Formeln »aufrichtiger Zusammenarbeit« und »Beratung« in allen »wichtigen internationalen Fragen« der sowjetischen Seite die Gelegenheit, eben doch die formal zugestandene Souveränität einzuschränken. Ein prägnantes Beispiel war der Mauerbau von 1961. Ihm war eine Geschichte langwieriger Abhängigkeit in dieser Frage vorausgegangen, denn Moskau hatte seit 1953 Ersuchen Ulbrichts für einen Mauerbau mehrmals zurückgewiesen.

Dessen ungeachtet wurde das Errichten der Mauer als Entscheidung eines souveränen Staates inszeniert. Die Mauer sollte das eigene Volk gegen die imperialistischen Bestrebungen des Westens schützen. In Wahrheit diente sie dazu, die DDR durch die Flucht der Menschen nicht ausbluten zu lassen. Nach außen wirkte die Mauer für den ostdeutschen Staat stabilisierend, die Staatsführung hatte der Bundesrepublik und dem westlichen Europa damit wortwörtlich die eigene Abgrenzung zementiert. Nach innen wirkte die Mauer destabilisierend, die Unzufriedenheit der Menschen wuchs zunächst. Sie mussten sich mit dem System arrangieren, die Sowjetisierung der DDR ging weiter.

Nach außen versuchte die DDR-Staatsführung durch europäische und darüber hinausgreifende Bündnisse eine staatliche Souveränität zu inszenieren, die formal gar nicht bestanden hat. Dies führte zur Stilisierung von Souveränität, Macht und Einzigartigkeit, die oftmals seltsame Blüten trieb. So schrieb etwa zur 1. Deutschen Kinder- und Jugendspartakiade in der DDR 1966 Paul Verner, Mitglied im Politbüro des Zentralkomitees der SED im *Neuen Deutschland*:

> Eure Leistungen, liebe junge Sportler, werden auch mit dazu beitragen, dass die in Geographie und Staatsbürgerkunde so weit zurückgebliebenen Herren in der Bonner Regierung lernen werden, die Realitäten in Deutschland zu verstehen, den Namen Deutsche Demokratische Republik auszusprechen und ihre Alleinvertretungsanmaßung zu begraben. […] Erkämpft euch durch hohe sportliche Leistungen die Teil-

20 Ebd.

> nahme an künftigen Welt- und Europameisterschaften. [Das] trägt zur weiteren Stärkung unserer Deutschen Demokratischen Republik bei.[21]

Das Souveränitätsnarrativ der Systemstabilisierung wurde fortgesetzt. Die Ostpolitik ab 1969 wurde im Sinne eines souveränen sozialistischen Staates gegenüber der Bundesrepublik inszeniert, auch wenn die DDR bis 1972 außenpolitische Kontakte fast ausschließlich mit sozialistischen Staaten betrieb und sonst nur mit einigen wenigen nichtgebundenen Staaten diplomatische Beziehungen unterhielt. Kulturelle und gesellschaftliche Kontakte wurden meist auf kommunaler Ebene begonnen. Bis zum Frühjahr 1965 hatte die DDR in nichtsozialistischen Staaten 137 Städtepartnerschaften aufgebaut.[22] Diese Kontakte sollten von unten in die Gesellschaft der jeweiligen Länder hineinwirken und dienten mehr dem Selbständigkeits- und Selbstwertigkeitsgefühl. Die offizielle Ostpolitik mit Willy Brandt und Walter Scheel war von ganz anderer Qualität und Prägnanz. Die Staatsführung der DDR interpretierte diese als Bestätigung ihrer Souveränität als deutscher Staat. Dafür hatte Brandt selbst gesorgt, der mit der Anerkennung der politischen Realitäten zwischen Ost und West die Grundvoraussetzung für seine eigene Ostpolitik geschaffen hatte.[23]

Die Erklärung der Sowjetunion vom 25. März 1954 über die Gewährung der Souveränität an die DDR hatte öffentlichkeitswirksam die Eigenständigkeit der DDR gegenüber den Westmächten betonen sollen.[24] Doch mit russischem Eingreifen im Vorfeld und dem Mauerbau 1961 und der Breschnew-Doktrin 1968 geriet dieses Bild endgültig ins Wanken. Die neue Ostpolitik ab 1969 brachte nicht die volle Autonomie für den ostdeutschen Partner von der Sowjetunion, sondern zielte von DDR-Seite aus auf eine formale Anerkennung durch die Bundesrepublik. Dies gelang begrenzt seit dem Grundlagenvertrag 1972 mit deutsch-deutschen Kontakten u.a. auf wirtschaftlichem Gebiet und mit diplomatischen Bemühungen der DDR in den Staaten der Dritten Welt.

21 Neues Deutschland vom 1.8.1966, Seite 1, in: https://www.nd-archiv.de/artikel/569953.berlin-hatte-eine-praechtige-jugend-zu-gast.html (letzter Zugriff 16.6.2023).

22 Hans-Christian Herrmann: »Bedeutende Basen der Anerkennungsbewegung« – Zur Bedeutung der Städtepartnerschaften zwischen Frankreich und der DDR, in: Das war die DDR. DDR-Forschung im Fadenkreuz von Herrschaft, Außenbeziehungen, Kultur und Souveränität, hg. von Heiner Timmermann, Münster 2004, S. 356-385; hier S. 357.

23 Ulrich Pfeil: Frankreich und die Anerkennung der DDR, in: Das war die DDR (Anm. 22); S. 386-411; hier S. 386.

24 Europa-Archiv (Anm. 9); S. 6534 f.

Damit begann die zweite Phase in der Souveränitätsgeschichte der DDR, die Phase der DDR als souveräner Teil der Staatengemeinschaft.

4. 1972-1989 – Die DDR als anerkanntes Mitglied der Staatengemeinschaft?

Dass die DDR ein souveräner Staat sei, schien zu Beginn der 70er Jahre außer Frage zu stehen. Ostdeutsche Politik, Wissenschaft und Publizistik gaben ideologisch bestimmte Begriffsdefinitionen vor. Im vom DDR-Verlag Dietz 1980 herausgegebenen *Wörterbuch der Aussenpolitik und des Völkerrechts* findet sich eine Liste etablierter Historikerinnen und Historiker, Politologinnen und Politologen, die die politische Deutungshoheit über Begriffe unterstützten. Unter dem Stichwort »Souveränität« wurde im Text unterschieden zwischen Volkssouveränität, staatlicher und nationaler Souveränität.[25] Positivistisch wurde der Begriff der Souveränität an die Staatlichkeit geknüpft. Somit war die nationale Souveränität und auch die Souveränität des Volkes als Staatsvolk im Sinne der DDR-Interpretation gegeben. Die staatliche Souveränität definierten die Autorinnen und Autoren als »Eigenschaft eines Staates als Völkerrechtssubjekt«.[26] Hier schloss sich der Kreis. Sie interpretierten Souveränität als »unabdingbare Eigenschaft eines Staates«, der im

> Rahmen des Völkerrechts frei und unabhängig über die Gestaltung seiner Gesellschafts- und Staatsordnung und seines Verfassungs- und Rechtssystems sowie über seine gesamte Innen- und Außen-, Wirtschafts-, Sozial- und Kulturpolitik[27]

entscheide. Indirekt erfolgte hier die Legitimation der Bemühungen der DDR um internationale Anerkennung: Die

> sozialistischen Staaten [verteidigen] entschieden das Prinzip der souveränen Gleichheit gegen alle imperialistischen Versuche, im Interesse der globalen Machtpolitik der stärksten imperialistischen Mächte dieses Prinzip praktisch zu missachten und theoretisch auszuhöhlen.[28]

Die DDR hatte ihre Souveränitätsbemühungen immer argumentativ mit der Friedenssicherung in Europa verknüpft und den Bemühungen, den imperialistischen Kräften die Stirn zu bieten. In diesem Sinne wurden

25 Wörterbuch (Anm. 6); S. 530 f.
26 Ebd., S. 530.
27 Ebd.
28 Ebd., S. 531.

deutsch-deutsche Verträge als ein Einlenken der Bundesrepublik auf den Pfad der DDR interpretiert, um den Frieden in Europa und in der Welt zu schützen. Diese Deutung hatte sich die DDR seit Jahrzehnten angemaßt und unmissverständlich mit ihrem Souveränitätsanspruch verbunden. Selbst der allgemeine Verkehrsvertrag und das Abkommen über den zivilen Transitverkehr von Personen und Gütern wurde instrumentalisiert: »Erstmalig mußte eine Regierung der BRD in völkerrechtlich verbindlicher Form die Existenz der DDR, ihre Souveränität und Grenzen anerkennen«.[29]

Es kann also nicht verwundern, dass sich die DDR mit dem Grundlagenvertrag 1972, der Aufnahme in die Vereinten Nationen 1973 und durch die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa 1975 als anerkanntes Mitglied der Staatengemeinschaft und als souveräner Staat bestätigt sah.

Außenpolitische Anerkennung war das Ziel ostdeutscher Souveränitätsvorstellungen gewesen. Dies blieb nicht auf den westlichen Nachbarn beschränkt. In diesen Zusammenhang gehören u. a. die Bemühungen und die starke Präsenz der DDR in den Ländern der Dritten Welt. Diese Präsenz wurde seit Beginn der 80er Jahre zwangsweise eingeschränkt. Die eifrig betriebene Afrikapolitik stellte nämlich die inzwischen »krisengeschüttelte« DDR vor ökonomische Probleme. Sie sah sich in der Pflicht, die eigene Bevölkerung zu versorgen.[30]

Innerhalb Europas konzentrierte sich die DDR auf neutrale Staaten und entwickelte etwa mit Finnland und Schweden vor allem kulturelle Begegnungen. Auch diese Kontakte können in den Bereich der Steigerung des Selbstwertgefühls eingeordnet werden. Dem Souveränitätsnarrativ sollten außenpolitische »Erfolge« dienen. Dazu zählten die Anerkennung durch westliche und neutrale Staaten. Seit 1973 bestanden etwa diplomatische Beziehungen zwischen der DDR und Frankreich. Die Westintegration hatte gezeigt, wie wichtig deutsch-französische Beziehungen in Europa waren. Hatte de Gaulle die DDR als Staat noch vollkommen abgelehnt, änderte sich Mitte der 70er Jahre die französische Einstellung. Dies war Ergebnis einer »gezielten Frankreichpolitik« seitens der DDR.[31] Hermann Axen, Leiter der Abteilung für Internationale Verbindungen im Zentralkomitee der SED, ergriff die Initiative. Er hatte in der französischen Résistance gearbeitet, war im Januar 1938 nach Paris geflüchtet und betätigte sich dort bis zu seiner Internierung in Le Vernet

29 Ebd., S. 281.

30 Ulf Engel und Hans-Georg Schleicher: Die beiden deutschen Staaten und Afrika. Zwischen Konkurrenz und Koexistenz 1949-1990, Hamburg 1998, S. 124.

31 Herrmann: Bedeutende Basen (Anm. 22); S. 356.

in der kommunistischen Jugendarbeit.[32] Das Ziel Ost-Berlins war ein positives DDR-Bild in der französischen Öffentlichkeit. Die Beziehungen zwischen der SED und dem Parti Communiste Français halfen dabei.

Es galt, den Alleinvertretungsanspruch der Bundesrepublik immer wieder in Frage zu stellen. Wie diese Ausführungen zeigen, bedeutete die DDR-Außenpolitik in dieser Phase »keineswegs die Ausarbeitung weitreichender politischer Konzepte«; vielmehr erschöpfte sie »sich oft in der Aufzählung kleinteiliger Schritte«.[33] Erneut spielte die Abgrenzung als der bessere deutsche Staat eine große Rolle. Dabei changierte die praktizierte Außenpolitik immer zwischen ideologischer Überzeugung und ihren Auswüchsen in der Welt einerseits und dem Einlassen auf reale politische Gegebenheiten andererseits. Die wissenschaftlich begründete Ideologie der Zukunftsgewissheit und der Anerkennung durch Vertragsschließungen und Kooperationen mit sozialistischen oder neutralen Staaten gab die DDR-Führung auch in den 70er Jahren nicht auf. Darauf beruhte das System seit Jahrzehnten. Doch kamen zu Beginn der 80er Jahre andere Schwerpunkte in der Außenpolitik hinzu. Damit sind die internationalen Verflechtungen des Staates DDR zur ökonomischen Erhaltung desselben gemeint, die immer mehr in den Vordergrund traten. Die aus den deutsch-deutschen Verträgen resultierenden Transferzahlungen der Bundesrepublik an die DDR etwa für Telekommunikation, Post und Straßenbau erhöhten sich bis 1979 auf ein Vielfaches. Die DDR selbst geriet in wirtschaftliche und finanzielle Bedrängnis. Die Aktivitäten in den Ländern der Dritten Welt, die nie nur politische Einflussnahme, sondern auch große wirtschaftliche, finanzielle Unterstützung gewesen waren, bereiteten dem ostdeutschen Staat zunehmend Probleme. Die Hegemonialmacht Sowjetunion kämpfte mit eigenen Problemen. Aus den USA war schon in den 70er Jahren Getreide importiert worden, da die Sowjetunion ihre Zusagen nicht einhalten konnte.[34] Die Ostblockstaaten hatten sich durch ihre Einbindung in den RGW gegen westliche Innovation verschlossen, gerieten immer mehr in Versorgungsengpässe, die durch westliche Importe – u. a. aus den USA, Österreich, Japan – aufgefangen werden mussten. Diese westliche Abhängigkeit behagte Moskau nicht. Jedoch war die Sowjetunion selbst wirtschaftlich so geschwächt, dass sie außer politischer Propaganda nicht viel liefern konnte. In der Folge schränkte die DDR-Führung ihr politisches und

32 Wer war wer in der DDR. Ein Lexikon ostdeutscher Biografien, hg. von Helmut Müller-Enbergs, Jan Wiegohs, Dieter Hoffman u. a., Berlin [5]2010, S. 50 f.

33 Wentker: Zwischen hochgesteckten Zielen (Anm. 3); S. 162.

34 André Steiner: Von Plan zu Plan, Eine Wirtschaftsgeschichte der DDR, München 2004, S. 195 f.

wirtschaftliches Engagement in den Ländern der Dritten Welt bedingt durch die eigene Wirtschafts- und Finanzkrise ein.[35]

Die von Gennadi Gerassimov, dem Pressesprecher des russischen Außenministers Schewardnadze, 1989 als »Sinatra-Doktrin«[36] bezeichnete Politik Michael Gorbatschows, die seit 1985 die Ostblockstaaten in die Selbständigkeit ließ und damit die Breschnew-Doktrin abschaffte, bereitete zwar mit den Weg zur Demokratisierung des Ostblocks und der Souveränität seiner Staaten, allerdings auch zum Ende der DDR. In dem Moment, wo die Herrschaft der Sowjetunion über den Staat DDR verschwand, ging er unter. Jahrzehntelange Systemkonkurrenz mit dem Westen, in der die DDR in den Augen ihrer Bevölkerung immer unterlegen war, die Unterdrückung des eigenen Volkes und der damit einhergehende mangelnde gesellschaftliche Konsensus führten innerhalb weniger Monate zum Zusammenbruch des ostdeutschen Staates. Bis zur endgültigen Souveränität des deutschen Gesamtstaates sollte es noch ein Jahr dauern. Der Souveränität des einigen deutschen Staates ging der Niedergang der DDR 1989/90 voraus.

5. Fazit

Beide deutsche Staaten orientierten sich seit ihrer Gründung 1949 an den jeweiligen Blöcken. Nicht zuletzt war es das Ziel des ersten Bundeskanzlers Konrad Adenauer, mit der Bereitschaft zur westeuropäischen Integration auch die außenpolitische Souveränität des eigenen Staates zu steigern. Die Souveränitätsgeschichte des ostdeutschen Staates stand unter ähnlichen Vorzeichen und zielte auf die Anerkennung der DDR als eigener Staat. Sowohl Bonn als auch Ost-Berlin entwickelten eigenständige Souveränitätsnarrative, um den Anspruch auf staatliche Selbständigkeit und Mitsprache im internationalen System zu untermauern, den Mitspracheanspruch der ehemaligen Besatzungsmächte einzuschränken und des jeweiligen anderen deutschen Staates abzuwehren. Die DDR beharrte nicht nur auf staatliche Souveränität, sondern reklamierte zugleich die Souveränität des den Staat konstituierenden Volkes. Gemeint war dabei nicht das »unterschiedslose Staatsvolk«, sondern das klassen- und geschichtsbewusste »anti-faschistische« Volk. Das Souveränitätsnarrativ war dadurch in zweifacher Hinsicht gebrochen: einmal durch die Ver-

35 Wentker: Außenpolitik (Anm. 5); S. 538.

36 »Sinatra Doctrine« at Work in Warsaw Pact, Soviet Says, 25.10.1989, in: https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1989-10-25-mn-745-story.html (letzter Zugriff 16.6.2023).

engung der Volkssouveränität auf das »wahre Volk«, das andere Mal durch den Anspruch einer Deutschen Demokratischen Republik als legitimes Gebilde deutscher Geschichte.

In der ersten Phase des Souveränitätsnarrativs, zeitlich einzuordnen von der Staatsgründung bis zu Beginn der 70er Jahre, ging es um die Anerkennung eines DDR-Staates. Dieses Narrativ war nicht unproblematisch, zeigte doch die politische Realität das Gegenteil. Dass das selbst proklamierte Souveränitätsnarrativ auch innenpolitisch problematisch war, erwies sich am 17. Juni 1953 ebenso wie durch den Mauerbau 1961.

Betrachten wir die Außenpolitik als Bühne für Souveränitätsbemühungen in Hinblick auf die eingangs genannten Determinanten Moskauer Einfluss, innere Sowjetisierung und Systemkonkurrenz mit dem Westen, waren die erstgenannten Faktoren am einflussreichsten.

Zugleich bestätigt sich, was der Historiker Boris Meissner 1980 formulierte: »Aus dem Satelliten ist ein selbstbewusster Vasall geworden, über den sich die Hegemonialmacht nicht ohne weiteres hinwegsetzen kann«.[37]

In der zweiten Phase, zeitlich einzuordnen seit den 70er Jahren bis zum Ende der DDR, ging es um die praktische Einflussnahme der DDR als souveräner Staat im internationalen Gefüge. Der Anspruch an die eigene Souveränität änderte sich. Seit den 70er Jahren ging es praktisch um eine Legitimation nach außen, nachdem die Legitimation nach innen nie gemäß der Staatsdoktrin erreicht werden konnte und zu sehr von der Sowjetunion abhängig war. Die DDR stand in Konkurrenz zur Bundesrepublik und wollte ihre Gleichrangigkeit beweisen, und zwar auf allen Ebenen: in der Politik, in der Literatur, im Sport, in der Kunst etc. Die Bestätigung der Souveränität in diesem Sinne machte jedoch bald die Überforderung der DDR sichtbar und ihren Status als abhängiger Satellitenstaat deutlich.

Die DDR-Führung überschritt gewisse Grenzen nicht, denn grundsätzlich wachte die Sowjetunion über politische, ökonomische und ideologische Gemeinsamkeiten. Die DDR avancierte Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre trotz einiger Konflikte mit der UdSSR zu einem »Musterknaben«, wie es Fred Oldenburg formulierte.[38] Der ostdeutsche Staat

37 Boris Meissner: Die völkerrechtlichen Beziehungen zwischen der DDR und der Sowjetunion auf dem Hintergrund der Bündnisverträge, in: Die DDR – Partner oder Satellit der Sowjetunion?, hg. von Siegfried Mampel und Karl C. Thalheim, München 1980, S. 143-166; hier S. 162.

38 Fred Oldenburg: Die Autonomie des Musterknaben. Zum politischen Verhältnis DDR-UdSSR in: Der Sowjetblock zwischen Vormachtkontrolle und Autonomie, hg. von Richard Löwenthal und Boris Meissner, Köln 1984, S. 153-197.

geriet in ein fast atemloses Ringen um internationale Anerkennung, um Städtepartnerschaften, um eine politisch und wirtschaftlich motivierte Afrikapolitik und um die Konkurrenz mit dem Westen, um nur einige Punkte aufzuführen. Durch die schrittweise Annäherung an den Westen im Zuge der Ostpolitik und danach verlor in der Folge der Ostblock als Referenzrahmen für die DDR an Bedeutung, ohne dass sie sich jedoch aus ihm lösen wollte und konnte. Zu stark war die ideologische Fixierung der DDR-Führung. Die DDR wollte bis zuletzt der bessere deutsche Staat sein – wie die Bundesrepublik auch.

Die Souveränitätsfrage war nie eine rein nationale Frage, nicht in der DDR und nicht in der Bundesrepublik. Sie sie war immer auch eine Frage für Washington, Paris, London und Moskau. Die deutsch-deutschen und die internationalen Beziehungen waren gekennzeichnet durch Furcht und Abgrenzung, aber auch Annäherung und Interessenpolitik. Über die Jahrzehnte des Bestehens der DDR blieb die Souveränität gegenüber der Bundesrepublik das wichtigste Thema. Pseudowissenschaftlich legitimierte Ideologie und praktische Realpolitik standen immer nebeneinander. Das machte die Souveränitätsnarrative von Beginn an problematisch und in ihrer Legitimation brüchig.

Staat ohne Souveränität

Die Bundesrepublik Deutschland[1]

Dieter Gosewinkel

1969 erschien eine Schrift, deren Titel aufhorchen ließ: *Land ohne Souveränität*.[2] Helmut Rumpf, Staatsrechtler und Diplomat, gestand in seiner Intervention der Bundesrepublik lediglich den Status eines »abhängigen Staates besonderer Art« zu.[3] Mit seinem Text stieß er hinein in das sich formierende *juste milieu* einer öffentlich vorgetragenen Überzeugung, die CDU- und SPD-geführte Bundesregierungen miteinander verband. Gemäß diesem Konsens war die Bundesrepublik Deutschland ein souveräner Staat. Rumpfs Kritik an diesem Selbstverständnis fand Widerspruch.[4] Seine Argumente wie jene seiner Gegner kennzeichnen eine Debatte, die die – alte – Bundesrepublik über die vier Jahrzehnte ihres Bestehens von 1949 bis 1989 begleitete. War die Bundesrepublik souverän oder nicht? – eine Frage, die sich analog für die 1949 gegründete DDR stellte.[5]

Da durch die politische Debatte auch der Begriff der Souveränität selbst in Streit geriet, gilt es zunächst, einen begrifflichen Maßstab als Ausgangspunkt zu gewinnen. Sodann werden die Knotenpunkte der rechtlichen und politischen Entwicklung behandelt, an denen sich die Frage nach einer Souveränität der Bundesrepublik stellte, bevor bilanzierend auf die Aussagekraft des Souveränitätsbegriffs eingegangen wird.

1. Begriff

Der Begriff der Souveränität ist maßgeblich durch das Recht geformt und historisch erheblichen Wandlungen unterworfen. Deshalb wähle ich als Ausgangspunkt eine rechtstheoretische und eine begriffsgeschichtliche Perspektive.

1 Dieser Beitrag behält, leicht überarbeitet, die knappe, pointierte Form des auf Thesen angelegten Vortrags bei.
2 Helmut Rumpf: Land ohne Souveränität, Karlsruhe 1969 (zitiert nach der 2. erw. Auflage Heidelberg 1973).
3 Ebd., S. 37, S. 56, S. 141.
4 Wilhelm Wengler: Fremdsprachen und Juristen, in: JuristenZeitung 25, Tübingen 1970, S. 229.
5 Siehe dazu den Beitrag von Ines Soldwisch in diesem Band.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-020 | CC BY-SA 4.0

Der Rechtstheoretiker und Staatsrechtler Hans Kelsen, ein bekennender Kritiker des Souveränitätskonzepts, fasste es prägnant zusammen: Die »geläufigste« Auffassung von Souveränität in der neueren Literatur sei »die Eigenschaft des Staates [...], derzufolge dieser – dem ursprünglichen Sinn des Ausdruckes superanus entsprechend – als höchste Macht oder Ordnung menschlichen Verhaltens zu gelten habe«. Zumindest werde darunter aber »die höchste Autorität im Bereich des Rechts verstanden [...], also eine Macht oder Ordnung, die keiner höheren Rechtsordnung unterworfen ist.«[6]

Reinhart Koselleck historisierte demgegenüber von Beginn an das rechts- und staatstheoretische Prinzip der Souveränität. Er ging aus von den »alten Kriterien der Souveränität«, also »letzte Entscheidungsfähigkeit nach innen und unabhängige Handlungsfähigkeit nach außen«. Hinsichtlich des Sprachgebrauchs in Deutschland schränkt er jedoch ein: »Es war ein Zukunfts- und Zielbegriff, dem nur selten, am ehesten vielleicht in Preußen, die Wirklichkeit entsprach«.[7] Beide Autoren, ob sie nun von einem Prinzip oder einem »Zielbegriff« her argumentieren, gehen davon aus, dass der Begriff, um Sinn zu bewahren, in seinem Kern auf Superiorität ausgerichtet ist, wie Helmut Quaritsch es definiert: auf »Unabhängigkeit nach außen und ›summa potestas‹ nach innen«.[8]

2. Knotenpunkte der Entwicklung, 1945-1989

Der Übergang vom Kriegs- zum Friedenszustand 1945 demonstrierte, was die Übernahme einer souveränen Letztentscheidungsmacht bedeutet. Sie erfolgte durch die siegreichen vier Alliierten, die am 5. Juni 1945 mit einer Erklärung die »oberste Regierungsgewalt in Deutschland« (»supreme authority«) übernahmen. Entscheidend war die Formulierung:

> Deutschland, das für den Krieg verantwortlich ist, ist nicht mehr fähig, sich dem Willen der siegreichen Mächte zu widersetzen. Dadurch ist die bedingungslose Kapitulation Deutschlands erfolgt, und Deutsch-

6 Hans Kelsen: Souveränität, in: Wörterbuch des Völkerrechts, hg. von Hans-Jürgen Schlochauer, Berlin 1962, S. 278-285; hier S. 278.

7 Reinhart Koselleck: Art. Staat und Souveränität, Vorbemerkung, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, hg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Stuttgart 1990, S. 1-4; hier S. 3.

8 Helmut Quaritsch: Souveränität, in: Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 9, hg. von Joachim Ritter und Karlfried Gründer, Basel 1995, S. 1104-1109; hier S. 1106.

> land unterwirft sich allen Forderungen, die ihm jetzt oder später auferlegt werden.[9]

Dies bezeugte, dass die höchste alliierte anstelle der höchsten deutschen Entscheidungsgewalt getreten war und Deutschland fortan unter Besatzungsherrschaft stand. Damit war klar, dass Deutschland als Ganzes keinerlei Anspruch auf Souveränität mehr besaß. Entsprechend setzten unmittelbar mit der Rekonstruktion politischer Institutionen, die von Deutschen getragen waren, politische und wissenschaftliche Bemühungen ein, diesen neuen Zustand rechtsbegrifflich zu fassen und – meist damit zusammenhängend – auf seine Änderung hinzuwirken. Unter dem Rubrum »Zur Rechtslage Deutschlands« setzte ab 1947 eine vor allem national geführte Debatte ein, deren Hauptstoßrichtung dahin ging, ungeachtet der Niederlage und Besetzung den ungebrochenen Fortbestand eines deutschen Staats, ja des Deutschen Reiches, zu begründen. Dabei stand der Begriff Souveränität – nicht zuletzt angesichts der offenkundigen Superiorität der Besatzungsmächte – zunächst nicht im Vordergrund. Doch es ging um seine Hauptvoraussetzung, die Existenz einer deutschen Staatlichkeit. Die Intensität und Fülle der staatsrechtlichen Publikationen standen in umgekehrtem Verhältnis zur politischen Macht der Deutschen. Die Auseinandersetzung um die Rechtslage Deutschland legte, wie Michael Stolleis es nannte, eine »offene Wunde« frei, die mit immer neuen Argumenten und Rechtskonstruktionen geschlossen werden sollte.[10] Bis zur deutschen Wiedervereinigung 1990 hielt diese Auseinandersetzung ununterbrochen an. Sie beschäftigte neben der Staatsrechtslehre, den deutschen Staatsorganen und alliierten Administrationen auch das Bundesverfassungsgericht und ergriff die politische Öffentlichkeit insgesamt. In Ermangelung politischer Macht auf deutscher Seite vollzog sich die Auseinandersetzung im Medium des Rechts, dessen Argumente die Politik überzeugen, binden und letztlich bestimmen sollten. Hinter den rechtlichen Argumenten stand ein elementar nationalpolitisches Streben nach Selbstbehauptung und Gleichachtung. Der sozialdemokratische Rechtspolitiker Adolf Arndt formulierte dies im Jahr 1947 über Parteigrenzen hinweg repräsentativ für die

9 Erklärung in Anbetracht der Niederlage Deutschlands und der Übernahme der obersten Regierungsgewalt hinsichtlich Deutschlands durch die Regierungen des Vereinigten Königreichs, der Vereinigten Staaten von Amerika und der Union der Sozialistischen Sowjet-Republiken und durch die Provisorische Regierung der Französischen Republik (vom 5. Juni 1945), Präambel.

10 Michael Stolleis: Geschichte des Öffentlichen Rechts in Deutschland, Bd. IV. Staats- und Verwaltungsrechtswissenschaft in West und Ost 1945-1990, München 2012, S. 37.

große Mehrheit der Staatsrechtslehre, als er die Besatzungsmächte vor »Deutschenfeindschaft« sowie einem unter Deutschen um sich greifenden »Rechtsdefätismus« angesichts der Unterwerfung unter Besatzungsherrschaft warnte.[11]

Mit der Konstituierung der drei Westzonen als politischer Einheit und der Schaffung des Grundgesetzes 1949 begann sich erstmals neben der Frage der Staatlichkeit eines neuen deutschen Weststaats auch die seiner Souveränität zu stellen: Zunächst negativ, denn mit dem Besatzungsstatut und der »Genehmigung« des Grundgesetzes bekräftigten die drei Westalliierten zugleich die Beibehaltung der »obersten« bzw. »vollen« Gewalt.[12] Das veranlasste den konservativen Staatsrechtler Werner Weber zum Verdikt: »Für eine aus eigener Macht und Verantwortung vollzogene, also souveräne Entscheidung des Volkes über Art und Form seiner politischen Existenz war hier kein Boden bereitet«.[13] Bundeskanzler Adenauer kam den alliierten Plänen einer militärischen und ökonomischen Westintegration der Bundesrepublik im Gegenzug zu Lockerungen des Besatzungsregiments entgegen. Deswegen sah er sich wenig später dem ätzenden Vorhalt des SPD-Vorsitzenden Kurt Schumacher ausgesetzt, er sei der »Kanzler der Alliierten«.[14] Die extreme Rechte legte den Finger in dieselbe Wunde, indem sie von einem »besetzten Land« sprach. Demgegenüber bemühten sich die herrschenden staatlichen Organe um eine Neuaufnahme des Souveränitätsbegriffs. Das Bundesverfassungsgericht ging in einem seiner ersten Urteile davon aus, dass das Grundgesetz, ursprünglich gedacht als »Organisationsstatut eines besetzten Landes«, schließlich doch »die Gestalt der Verfassungsurkunde eines souveränen Staates angenommen habe«.[15] Bundeskanzler Adenauer hegte seinerseits die Vorstellung, durch seine Politik »Schritt für Schritt die Souveränität der Bundesrepublik zu erlangen«.[16]

Die beiden Auffassungen stießen 1952 bis 1954 in einer rechtlich-politischen Auseinandersetzung aufeinander, die als »Kampf um den Wehr-

11 Dieter Gosewinkel: Adolf Arndt. Die Wiederbegründung des Rechtsstaats aus dem Geist der Sozialdemokratie, 1945-1961, Bonn 1991, S. 146 f.

12 Zu Besatzungsstatut und Genehmigungsschreiben siehe Rumpf: Land ohne Souveränität (Anm. 2), S. 10.

13 Werner Weber: Weimarer Verfassung und Bonner Grundgesetz, Göttingen 1949, S. 8.

14 Protokolle der Sitzungen des Deutschen Bundestags, 1. Wahlperiode, 18. Sitzung (24./25. 11. 1949), S. 525.

15 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, B. 1, S. 351 (»Petersberger Abkommen«), 368.

16 Zitiert bei Rumpf (Anm. 2), S. 4; Konrad Adenauer: Erinnerungen, Bd. I, Stuttgart 1965, S. 463.

beitrag« und die Westintegration fundamentale Bedeutung für die staatliche Entwicklung der Bundesrepublik erlangte. Auf der einen Seite standen die Gegner einer Wiederbewaffnung im Rahmen des westlichen Militärbündnisses mit dem zentralen Argument, diese zementiere die Teilung Deutschlands und widerspreche dem Gebot, einen souveränen deutschen Gesamtstaat wiederherzustellen. Auf der anderen Seite setzten die Regierungsparteien darauf, den Alliierten durch die Wiederbewaffnung entgegenzukommen, deren einseitige Besatzungsherrschaft in bilaterale vertragliche Vereinbarungen umzuwandeln und damit die Entscheidungsgewalt der Bundesrepublik herzustellen, die zunehmend »Souveränität« genannt wurde. Mit erkennbarer Genugtuung begrüßte deshalb der Rechtsberater der Bundesregierung, der Völkerrechtler Wilhelm Grewe, den 1955 in Kraft tretenden »Deutschlandvertrag«, den die drei Westalliierten 1952 mit der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hatten und der unter anderem das Besatzungsstatut ablöste.[17] Dieser Vertrag könne, laut Grewe, mit seiner zentralen Aussage, die Bundesrepublik werde nunmehr »die volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten haben«, nur »als Aufgabe der Obersten Gewalt durch die Westalliierten« und damit als Beleg dafür verstanden werden, dass die BRD die Souveränität zurückerlangt habe.[18] Die im Parlament unterlegene SPD ließ sich davon nicht beeindrucken und verweigerte die Teilnahme an dem vom Bundeskanzler 1955 proklamierten »Tag der Souveränität«. Die SPD beharrte darauf, dass der einzige Staat auf deutschem Boden der laut Grundgesetz wiederherzustellende gesamte deutsche Staat sei. Vor allem aber verwies sie auf die Rechte, die sich die Alliierten in Art. 2 und 5 des Vertrages vorbehalten hatten: Damit »behielten die Drei Mächte die bisher von ihnen ausgeübten oder innegehabten Rechte und Verantwortlichkeiten in Bezug auf Berlin und auf Deutschland als Ganzes« sowie »in Bezug auf den Schutz der Sicherheit von in der Bundesrepublik stationierten Streitkräften«.[19]

Diese Vorbehalte blieben fortan der rechtliche Dreh- und Angelpunkt jeder Argumentation, welche die »Souveränität« der Bundesrepublik Deutschland bestritt. Schon nach dem Wortlaut des Vertrages »behielten« die Drei Mächte insoweit ihre vorausliegenden Rechte aus der Besatzungsherrschaft bei, wenn sie auch nominell das »Besatzungsregime«

17 Vertrag über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten, Bundesgesetzblatt 1955 II, S. 305-320, Art. 1, Abs. 2.

18 Wilhelm Grewe: Souveränität der Bundesrepublik, in: Archiv des öffentlichen Rechts 89 (1955/56), S. 231-240; hier S. 234.

19 Art. 2 Satz 1 und Art. 5 Abs. 2 Satz 1 des Vertrags über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten.

beendeten. Wenn es um die elementaren alliierten Interessen, nämlich um »Deutschland als Ganzes einschließlich der Wiedervereinigung Deutschlands« und die Sicherheit der alliierten Truppen ging, besaß die Bundesrepublik keine volle und oberste Entscheidungsgewalt, auch wenn sie alle anderen Hoheitsrechte erlangt hatte. Zwar hatten die drei Alliierten mit dem Besatzungsregime den Umfang der Ausübung ihrer Souveränitätsrechte in Bezug auf die Bundesrepublik zurückgenommen, doch hatte diese dadurch noch nicht eigene Souveränität gewonnen.

Dieser Zustand änderte sich auch dann nicht grundlegend, als die Bundesrepublik mit der Verabschiedung einer Notstandsverfassung 1968 die alliierten Vorbehalte hinsichtlich der Sicherheit ihrer Streitkräfte wie im Deutschlandvertrag vorgesehen zum Erlöschen brachte.[20] Den Kontext bildeten öffentliche Proteste gegen den »Hegemon« USA, dessen »Imperialismus« und Kriegsführung in Vietnam. Damit war zwar ein weiteres Stück innere, deutsche Entscheidungsgewalt im Hinblick auf die Sicherung aller im westdeutschen Staat stationierten Streitkräfte gewonnen, doch blieb der grundlegende Vorbehalt der Westallliierten bestehen, dass sie für die Entscheidungen in »Bezug auf Deutschland als Ganzes« zuständig blieben. Dieser war nur der signifikanteste Ausdruck eines tieferliegenden Netzes verbliebener besatzungsrechtlicher Vorbehaltsrechte, die die Alliierten insbesondere im Hinblick auf die Stationierung ihrer Truppen beanspruchten. Französische und englische Stimmen spielten »gelegentlich auf die besatzungsrechtliche Restbasis an«.[21] Diese ließ sich Frankreich nach seinem Ausscheiden aus der militärischen NATO-Struktur 1966, mit Wirkung auch für die zwei anderen Westalliierten, von der Bundesrepublik ausdrücklich vertraglich bestätigen.[22]

Die politisch ambivalente Bedeutung der alliierten Souveränitätsbeschränkung wurde im Rahmen der Ostpolitik der Regierung Brandt/Scheel 1969-1974 deutlich. Die Bundesregierung war sehr darauf bedacht, die vertraglichen Neuregelungen sorgfältig mit den drei Westalliierten abzustimmen, die eben nicht nur Vorbehalts-, sondern auch Schutzmächte waren.[23] Obwohl die Regierung nun neu von der SPD geführt wurde, bezweifelte sie weder die Qualität der Bundesrepublik, noch der DDR als Staat. Doch bedeutete aller Zuwachs an internationa-

20 Anna Bettina Kaiser: Ausnahmeverfassungsrecht, Tübingen 2020, S. 167, S. 171.

21 Rumpf: Land ohne Souveränität (Anm. 2), S. 23.

22 Dazu eingehend Axel Sauder: Bündnisverteidigung und Deutschlandpolitik. Die Doppelfunktion der französischen Truppen in Deutschland, in: »… die volle Macht eines souveränen Staates …«, hg. von Helga Haftendorn und Henning Riecke, Baden-Baden 1996, S. 159-185; hier S. 176 und S. 184.

23 Rumpf (Anm. 2), S. 127.

ler Reputation und außenpolitischer Unabhängigkeit, den die Friedenspolitik und die Aufnahme in die Vereinten Nationen der Bundesrepublik eintrugen, noch nicht deren Souveränität. Hinsichtlich dieses grundsätzlichen Defizits an Souveränität blieben die DDR und die Bundesrepublik Deutschland einander bis zur Wende 1989 ähnlich.[24] Allerdings unterwarf die Sowjetunion die außenpolitische Handlungsfähigkeit der DDR stärkeren Einschränkungen als sie die Bundesrepublik von Seiten der drei Westalliierten erfuhr. Die Bundesrepublik konnte zudem – im Unterschied zur DDR – gegen diese Beschränkung öffentlichen Protest artikulieren. Dies geschah in einem neuen politischen Grundsatzkonflikt der achtziger Jahre. Im Streit um die Stationierung von Massenvernichtungswaffen auf dem Boden der Bundesrepublik protestierten deren Gegner gegen das »Souveränitätsdefizit« der Vorbehaltsrechte und forderten ein eigenständiges Handeln der bundesdeutschen Staatsorgane.[25]

3. Bilanz

Erst 1990 erlangte das wiedervereinigte Deutschland im Gefolge des 2+4-Vertrages von BRD und DDR mit den vier Siegermächten die »volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten«.[26] Die Vertragsparteien griffen wohl deshalb zu der Tautologie »volle Souveränität«, um gegenüber der »vollen Macht eines souveränen Staates« von 1955 einen klaren Zugewinn zu deklarieren. Im Umkehrschluss hieß dies, dass der Deutschlandvertrag eben keine »volle Souveränität« bedeutet hatte. Den dem Wortgebrauch von Souveränität inhärenten Deutungskampf spiegelte auch die überaus variantenreiche Terminologie, die vor 1990 den rechtlich-politischen Status der Bundesrepublik einfangen sollte: Die Rede war von »begrenzter«, »relativer«, »partieller«, »quasi«- und »beinahe«-Souveränität oder auch von »Teilsouveränität«, »semi-sovereignty«[27]

24 Vgl. dazu Ines Soldwisch in diesem Band.

25 Wolfgang Däubler: Stationierung und Grundgesetz, Hamburg 1982, S. 120; Dieter Deiseroth: Stationierung amerikanischer Atomwaffen – begrenzte Souveränität der Bundesrepublik, in: Kritische Justiz 16, 1983, S. 1-21; hier S. 11, der jedenfalls die Stationierung von Nuklearwaffen aufgrund des Nato-Doppelbeschlusses von 1979 nicht von den Vorbehaltsrechten gedeckt sieht.

26 Gesetz zu dem Vertrag vom 12. September 1990 über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland, BGBl. 1990 II, S. 1317, Art. 7 Abs. 2 (»pleine souveraineté«, »full sovereignty«).

27 Peter Katzenstein: Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State, Philadelphia 1987, S. 371.

bis hin zur »sektoral begrenzte[n] Nichtsouveränität«.[28] In der Unsicherheit der Begrifflichkeit erweist sich die Verlegenheit in der Sache. Ein Begriff, der von seinem Ursprung her auf Fülle, Letztgültigkeit und Suprematie angelegt ist, versagt sich der Relativierung. Wer ihn dennoch relativiert, versucht die reale Schwäche mit dem starken Legitimitätsanspruch zu verdecken, der der »Souveränität« innewohnt. Das Ergebnis ist ein schiefes Abbild der Wirklichkeit.

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Beispiel für die Dissoziation zweier Begriffe, die seit dem 17. Jahrhundert immer zusammen gedacht worden waren, ja, sich gegenseitig bedingten: Staat und Souveränität. Die – alte – Bundesrepublik war ein Staat ohne Souveränität. Als sie 1990 die Souveränität erlangte, verstärkte sie zugleich im Rahmen der intensivierten europäischen Integration rechtliche Bindungen, die wesentlichen Verzicht auf den Primat der eigenen, deutschen Rechts- und Entscheidungsmacht mit sich brachten. Als somit die Souveränität als »Zielbegriff« – im Sinne Kosellecks – seiner Verwirklichung greifbar nahe erschien, galt er für den Agenten seiner Verwirklichung, den geeinten deutschen Staat, nicht mehr als das letztgültige Ziel. Der Zielbegriff selbst war ein *moving target* geworden.

Dies alles legt nahe, den Begriff Souveränität nicht mehr als analytischen Begriff zu verwenden oder, wenn überhaupt, ihn als eine kritisch zu befragende politische Selbstbezeichnung aufzufassen. Das wurde in der wissenschaftlichen Literatur und Politik vielfach mit guten Argumenten gefordert. Tatsächlich war die Verwendung des Begriffs in Bezug auf Deutschland weitgehend in den Hintergrund getreten, als am 24. Februar 2022 die deutsche Außenministerin (gemeinsam mit vielen PolitikerInnen in der Welt) die flagrante, völkerrechtswidrige Verletzung der Souveränität eines grundlos angegriffenen Landes, der Ukraine, anprangerte. Die überzeugte Multilateralistin Annalena Baerbock machte den Begriff stark, um das Selbstbestimmungsrecht eines Volkes zu verteidigen. Es sieht so aus, als ob in Zeiten des Krieges der Begriff Souveränität zu seinem historischen Ursprung zurückkehrt, der Selbstbehauptung als Staat nach innen und außen.

28 Wilfried Fiedler: Die Wiedererlangung der Souveränität Deutschlands und die Einigung Europas, in: JuristenZeitung 46, 1991, S. 685-692; hier S. 687.

Das Konzept der Souveränität bei Charles de Gaulle und in der Fünften Republik

Eine internationale Neupositionierung

Bertrand Badie

Wie jeder politische Begriff wird Souveränität von verschiedenen Akteuren und somit auch von den verschiedenen Präsidenten der Fünften Republik unterschiedlich verstanden. Ungeachtet dessen kann man die These von einem starken, wichtigen gemeinsamen Nenner aufstellen, der von Charles de Gaulle über François Mitterrand bis hin zu Emmanuel Macron, also Persönlichkeiten mit doch ganz unterschiedlichen politischen Profilen, von allen geteilt wird. Zu einer solch erstaunlichen ideellen Übereinstimmung tragen mehrere Faktoren bei: Souveränität ist ein starkes überliefertes kulturelles Merkmal, als deren Wahrer, vielleicht sogar als Hauptakteur bei dessen Erfindung und Formalisierung, sich Frankreich sieht; die Fünfte Republik entspricht einer Phase der entschlossenen Wiederherstellung dieser Souveränität nach der Niederlage von 1940 und den Demütigungen, die im Laufe der Entkolonialisierungskriege erlitten wurden; und schließlich ging mit der 1959 und 1962 eingetretenen Präsidentialisierung des politischen Systems in Frankreich eine neuerliche Bestätigung des Souveränismus einher. Drei gute Gründe also, weshalb Souveränität während der gesamten Fünften Republik geradezu als emblematisch galt, und dies in einem Kontext, der auf den ersten Blick hierfür keine günstigen Bedingungen bot: Die europäische Einigung behauptete sich, der Kalte Krieg verstärkte die Blockpolitik, und die Globalisierung sowie die zunehmende Interdependenz zwischen den einzelnen Gesellschaften dieser Welt begannen sich abzuzeichnen.

Tatsächlich ist zu erkennen, dass im Laufe dieser Entwicklung zwei Grundmuster von entscheidender Bedeutung sind. Zum einen die Strategie, eine alte souveränistische Kultur, die eng mit der nationalen Geschichte und deren Narrativ verbunden ist, möglichst nutzbringend einzusetzen. Souveränität nimmt dabei die Rolle eines Mythos an, jener imaginären, aber performativen Erzählung, die unaufhörlich Handeln hervorbringt und eine politische Haltung nährt und die stets den »Rang Frankreichs« auf der internationalen Bühne bekundet. Hier ist man nicht weit von jener »organisierten Heuchelei« entfernt, die der US-amerikani-

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-021 | CC BY-SA 4.0

sche Politikwissenschaftler Stephen Krasner beschreibt:[1] Souveränität, auch wenn sie der Vergangenheit angehört oder in der Praxis unmöglich vollständig zu verwirklichen ist, als Formel, die an jeden internationalen Kontext angepasst werden kann mit dem Ziel, mehr oder weniger erfolgreich Anspruch auf größtmöglichen symbolischen und materiellen Nutzen zu erheben. Zum anderen ist hier ein institutionelles Spiel zu erkennen, das sowohl national als auch international immer wieder aufgeführt wird: Frankreich wird in der Welt »positioniert«, und zugleich wird ein Status des Präsidenten konstruiert und genährt, der zuweilen an Sakralisierung grenzt, auf jeden Fall aber so stark ist, dass ihm innenpolitische Ressourcen an die Hand gegeben werden, die zur Ausübung seiner Macht erforderlich sind.

Das gaullistische Konstrukt basiert auf einer langen nationalen Erzählung und wird in diesem Sinne bereits in den Kriegserinnerungen des ersten Präsidenten der Fünften Republik beschrieben, wonach die französische Souveränität 1500 Jahre alt sei[2] und so mit der Taufe Chlodwigs und der Institutionalisierung der französischen Monarchie zusammenfalle: Das Band zwischen Verkörperung der Macht und souveräner Institution ist seither geheiligt, und dies unter Vorzeichen, die nahezu explizit die zivilisatorische Mission Frankreichs festschreiben. Hier zeichnet sich bereits das verfassungsrechtliche Denken Charles de Gaulles ab: Das für das französische Narrativ am besten geeignete System kann nur präsidial sein, und die Institution des Präsidenten kann ihrerseits nur vom Volk hergeleitet werden, wie es die Verfassungsreform von 1962 und die Wahl des Präsidenten der Republik in allgemeinen Wahlen tatsächlich zum Ausdruck bringen. Die gaullistische Souveränität versteht sich somit als solidarisch demokratisch, präsidial und als Verkörperung einer Geschichte, die an die Ewigkeit heranreicht.

*1. De Gaulle, die Souveränität und die Pflicht der Größe (*grandeur*)*

Bei seiner Rückkehr an die Macht 1958 behielt General de Gaulle seine Haltung von 1940 bei, wonach sich Souveränität gänzlich in die Dualität des Westfälischen Systems von »Emanzipation und Wettstreit« einordnet. Der Nationalstaat war in Frankreich als Gegenkonstrukt zur kaiserlichen und päpstlichen Vormundschaft errichtet worden; er konsolidierte

1 Stephen Krasner: Sovereignty. Organized Hypocrisy, Princeton 1999.
2 Charles de Gaulle: Mémoires de Guerre et Mémoires d'Espoir, Paris 2016 [1954], S. 1168.

sich nach dem von Charles Tilly bevorzugten Modell des »war-making/state-making«, weshalb die europäischen Staaten regelmäßig und über Jahrhunderte hinweg wie die Gladiatoren bei Hobbes in Auseinandersetzungen einander gegenüberstanden.[3] Dieses immerwährende Spiel hatte ein Ziel, nämlich die Behauptung des »Rangs« auf der internationalen Bühne, und ein Handicap, nämlich die häufig erlittenen Demütigungen im Leben des Chefs des Freien Frankreichs, der bei der Episode von Fachoda und dem Rückweichen vor Großbritannien gerade einmal acht Jahre alt war. Souveränität hatte daher nur einen Sinn: Größe (*grandeur*) wiederherzustellen und zu bewahren, sie ist Ausdruck dieser behaupteten oder wiederhergestellten Emanzipation und dieses Wettstreits, bei dem es zu triumphieren galt. Die Kraft der nationalen Erzählung ist stärker als jene der internationalen Norm oder selbst der diplomatischen Technik. Hierin liegt vielleicht einer der besonders offenkundigen Ursprünge für den Ruf der »Arroganz«, den Frankreich insbesondere bei seinen europäischen Partnern genießt. Es erstaunt daher nicht weiter, dass der General, noch vor seiner Wahl zum Präsidenten, als ersten großen Akt sein berühmtes »Memorandum« vom September 1958 verfasste, in dem er für Frankreich ein Mitbestimmungsrecht innerhalb der NATO einforderte. Souveränität bedeutete nämlich weder Isolation noch Infragestellung kollektiven Handelns, sondern zunächst einmal Existenz auf Augenhöhe mit den Mächtigsten, und dies in der ersten Reihe! Die amerikanische Ablehnung, und nur diese, führte dann nach und nach zur Abkehr von der integrierten Militärstruktur der Allianz, deren Austritt 1966 endgültig vollzogen wurde.

Der Kontext war damals besonders förderlich und produktiv. Erstens stellte der Kalte Krieg die Idee der Solidarität zwischen Verbündeten nicht in Frage, sondern machte Souveränität zum Modus für den Erhalt der Größe innerhalb des Bündnisses. Bei den geringsten Spannungen zwischen den beiden Blöcken stellte sich der erste Präsident der Fünften Republik auf die Seite der USA, wie seine Haltung in der Berlin-Krise und insbesondere beim Berlin-Ultimatum von Chruschtschow im November 1958, in der Kuba-Krise 1962 oder auch beim U-2-Vorfall vom Mai 1960 belegt: Sobald es jedoch nicht mehr um Ost-West-Fragen geht, ist ihm jedes Mittel recht, um uneingeschränkt französische Souveränität zu behaupten (Vietnamkrieg und Phnom-Penh-Rede, amerikanische Militärintervention in Santo Domingo 1965, Identität von Québec, Bia-

3 Charles Tilly: War Making and State Making as Organized Crime, in: Bringing the State Back in, hg. von Peter Evans u. a., Cambridge 1985, S. 169-191; Thomas Hobbes: Le Leviathan, Paris 1971 [1651].

fra-Krieg). Die wachsende Bedeutung des Südens, der damals »Dritte Welt« genannt wurde, bot eine günstige Gelegenheit, um sich zu »differenzieren« oder zumindest die französische Präsenz und Unterschiedlichkeit zu betonen (Anerkennung Chinas 1964, gigantische Lateinamerika-Tournee im selben Jahr, Frankreichs Nahost-Politik [»politique arabe«], die 1967 bestätigt wurde): Die Tugenden des »souveränen Wettstreits« wurden erneut zur gültigen Matrix für Souveränität und damit für Größe.

Auch wenn Souveränität nicht im Widerspruch zur Forderung nach Solidarität steht, bedeutet sie doch Autonomie im Vorgehen, Stil und insbesondere beim gewählten diplomatischen Ansatz. Vier Monate nach dem Austritt aus dem integrierten NATO-Kommando reiste General de Gaulle demonstrativ zu einem zehntägigen offiziellen Besuch in die UdSSR (Juni 1966), wo er eine ungewöhnliche Übereinstimmung bei der Kooperation mit dem sowjetischen Staat bekundete und so zeigte, dass erste Ansätze zur Entspannung nicht nur vom guten Willen des Paares Moskau-Washington abhingen. Georges Pompidou selbst traf sich fünfmal mit der sowjetischen Führung, häufiger als mit der amerikanischen, und Valéry Giscard d'Estaing reiste zweimal nach Moskau, unter anderem im Oktober 1975,[4] wo er allerdings weniger schmeichelhaft empfangen wurde. Auch hier wurden Außendarstellung und Gestik zu einem wichtigen Attribut von Souveränität. Gegenüber Hervé Alphand erklärte der General zu jener berühmten Reise von 1966, die ihm vermutlich viel bedeutete, mit einem Hauch von Stolz: »wir bitten nicht darum«.[5] Damit erinnerte er an dieselbe Übung in souveränistischer Koketterie, die er mehr als 20 Jahre zuvor an den Tag gelegt hatte, als Winston Churchill ihm stolz verkündete, Frankreich werde über einen Sitz als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat verfügen.

In gleicher Weise ging mit dem Aufbau Europas eine subtile Verschiebung des traditionellen Souveränismus einher, hin zu den Hauptzielen der Wiederherstellung französischer Größe: Hier wird nicht nur Souveränität explizit formuliert, sondern auch deren theoretischer Unterbau als Prinzip politischen Handelns. Nachdem General de Gaulle 1954 die Europäische Verteidigungsbereitschaft scharf kritisiert hatte, weil sie die französische Souveränität in hoheitlichen Angelegenheiten untergraben könnte, befürwortete er die Römischen Verträge und drohte keineswegs damit, das damalige »Europa der Sechs« zu verlassen. Im Fouchet-Plan

4 De Gaulle et la Russie, hg. von Maurice Vaïsse, Paris 2006.

5 Maurice Vaïsse: Le voyage de 1966, événement fondateur de la diplomatie de la Ve République, Paris 2021.

(1961-1962) wurde sogar deutlich, dass den Gründer der Fünften Republik eine Stärkung des politischen Europas nicht stören würde, zumindest solange sich die NATO nicht einmischte. Im Gegenteil, er sah in dieser extra-atlantisch bereinigten Situation die Möglichkeit, Frankreichs Ansehen und Einfluss zu erweitern, da weder Deutschland noch Italien als jüngst besiegte Länder kaum erhoffen konnten, die neue europäische Diplomatie anzuführen, ebenso wenig wie die Beneluxstaaten. Kurzum, der Aufbau Europas eröffnete dem Gaullismus eine freundliche Perspektive, nämlich natürlicher Anführer des neuen Europas zu sein: ein guter Grund, Großbritannien aus diesem neuen Gebilde herauszuhalten, konnte doch London diese neue Errungenschaft wohlweislich in Frage stellen.

Diese Konstruktion war ausreichend stark, um de Gaulles Denken zur Einheit zu formen und letztendlich auch das, was davon als gaullistisches Denken überleben sollte. In der Vorstellung seines Urhebers war diese Vision von Souveränität weder diskutierbar, noch konnte sie von innenpolitischen Querelen wie dem »Parteienregime« als Geisel genommen werden: Sie war erstes, unhintergehbares und unteilbares Prinzip. Sie war auch unauflösbar mit dem Volk verbunden, das aus diesem Grund zunächst »versammelt« werden musste, so wie Chlodwig seinerzeit alle Franken gesammelt hatte. Diese Idee wurde schnell zum Hauptthema im gaullistischen Denken und war Quelle für dauerhaftes Misstrauen gegenüber der Institution der Parteien, die spalte, wo doch Souveränität automatisch Einheit erfordere. Sie war Inspiration für den Namen der ersten gaullistischen Partei »Rassemblement du Peuple Français« (RPF) und einige Jahre später auch für den Namen der Partei Jacques Chiracs, »Rassemblement Pour la République« (RPR). Das Volk stand tatsächlich über Parteidebatten, da es die Souveränität einer Nation objektivierte, die ihrerseits den Bestand und den Rang Frankreichs garantierte. Diese Souveränität entsprang weder der Tradition noch dem autokratischen Willen, sondern der Entscheidung des Volkes, das so zum Symbol für diese Sammlung wurde: De Gaulles Souveränitätspolitik gewann den Status eines politischen Schlusssteins, sowohl international als auch im Innern.

Auch erscheint dieses obsessive Festhalten am »Rang« nicht als bewusste Entscheidung, sondern als unhintergehbare Selbstverständlichkeit, die ebenso vom »Gefühl wie von der Vernunft« diktiert wird, wie der Gründer der Fünften Republik einräumte:

> Frankreich ist nur in der ersten Reihe wirklich es selbst; nur große Unternehmungen vermögen die Fermente der Zerstreuung, die sein Volk in sich trägt, auszugleichen; unser Land, so wie es ist, unter den

> anderen, so wie sie sind, muss in tödlicher Gefahr hohe Ziele verfolgen und seinen Weg unbeirrt gehen. Kurzum, meiner Meinung nach kann Frankreich ohne Größe nicht Frankreich sein.[6]

Es ist klar: Souveränität, Einheit und Hierarchie wurden so unauflösbar zu einer einzigartigen politischen Philosophie verbunden, in der jedes der drei Konzepte von den anderen beiden abhing. Dieses Ineinandergreifen war nicht beweisbar, es war ein Axiom, und seine Kohärenz leitete sich ausschließlich von der nationalen Erzählung her: Frankreich war unter allen Nationen diejenige, die am tiefsten vom Westfälischen Modell geprägt wurde, wo das Überleben des Gladiator-Staates von dessen Stärke im Wettstreit und der Fähigkeit, andere zu beherrschen, abhängt. Dies ist kein Wunder, denn Frankreich zählt zu den wenigen Überlebenden, die an den Verhandlungen beider Westfälischen Verträge beteiligt waren, ein Reich betreffend, das heute nicht mehr existiert; weder England noch Russland und natürlich auch nicht die Vereinigten Staaten waren damals dabei. Es ist wichtig, *groß unter den Großen* zu bleiben, seinen Sitz als ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen zu wahren und über *den anderen zu stehen*. Diese Ziele sind tatsächlich wichtiger als Souveränität im engeren Sinne, vielleicht spiegelt sich darin genau, was Souveränität sein sollte, oder zumindest, was ihr unhintergehbares Ziel ist, wenn sie wirklich von Bedeutung sein soll.

Offenbar ist es sogar so, dass die »günstige Gelegenheit« wichtiger ist als ein rigide verfolgtes souveränistisches Prinzip. Dieses besteht nicht als solches, sondern ist flexibel und pragmatisch anzuwenden, solange Frankreich dabei gewinnt: Der General demonstrierte dies im Kontext des Aufbaus Europas und bei den oben genannten internationalen Krisen. Er zögerte auch nicht, am 13. Dezember 1959, kurz nach der Entkolonialisierung, vor der Bundesversammlung von Mali daran zu erinnern, dass totale Unabhängigkeit keinen Sinn hat:

> Dieser Staat Mali wird die so bezeichnete Situation der Unabhängigkeit erlangen, die ich lieber als internationale Souveränität bezeichne. Ich sage, dass ich dies vorziehe, ohne im Übrigen die Attraktivität und Bedeutung zu bestreiten, die der Begriff Unabhängigkeit für jedes Volk und insbesondere für dieses haben kann und haben muss. Ich ziehe jedoch den Begriff ›internationale Souveränität‹ vor, weil er meiner Meinung nach schon immer besser den Erfordernissen entsprach und vor allem den Erfordernissen von heute besser entspricht. Unabhängigkeit ist ein Wunsch, eine Haltung, eine Absicht. Aber da die

6 De Gaulle: Mémoires de Guerre (Anm. 2), S. 8f.

> Welt so ist, wie sie ist, so klein, so eng, so sehr ineinander verflochten, besitzt wirkliche Unabhängigkeit, vollständige Unabhängigkeit, in Wahrheit niemand. Es gibt, wie ich gestern in Saint Louis sagte, keinen noch so großen, noch so mächtigen Staat, der ohne die anderen auskommen könnte.[7]

Im weiteren Sinne ist die Vision von Afrikas Zukunft eine Ordnung der »Unabhängigkeit in gegenseitiger Abhängigkeit«. Die Formel stammt von Edgar Faure, gibt aber sehr gut die Philosophie Charles de Gaulles wieder, die er sowohl auf Europa (das jedoch das Europa der Nationen bleibt), auf den Atlantismus (der allerdings ein paritätisches Direktorium vorschreibt) als auch auf den postkolonialen Süden anwendet, dessen »Gemeinschaft«, die unmittelbar nach der Unabhängigkeit geschaffen wurde, die Grenzen der Unabhängigkeit aufzeigt.

2. De Gaulle nach de Gaulle?

So sprach man schnell von »Gaullismus-Mitterrandismus«, um die Fortdauer dieses Gedankenkonstrukts zu betonen und die Idee einer überparteilichen und konsensorientierten Vision zu bestätigen. Darüber hinaus bezog sich diese Formel, der eine lange Dauer beschieden sein sollte, vorrangig auf diese souveränistische Vision von politischen und diplomatischen Dingen.[8] Mit dem Amtsantritt von Valéry Giscard d'Estaing hätte es hier leicht zum Bruch kommen können: Er war entschieden liberal und pro-europäisch gesinnt, was ihn von seinem berühmten Vorgänger unterschied; er agierte in einem internationalen Kontext, der eine andere Welt ankündigte, eine Welt der Entspannung und der beginnenden Globalisierung. Gleichermaßen hätte der Amtsantritt François Mitterrands 1981 einen Wandel einleiten können: Der hartnäckige Gegner des Gründers der Fünften Republik und kompromisslose Kritiker von dessen Außenpolitik hätte gegenüber der atlantischen Welt, gegenüber Europa, dem Nahen Osten (»politique arabe«) und Israel eine andere Politik einschlagen können, wie sie der inzwischen behaupteten und vertieften Globalisierung entsprochen hätte – ein idealer Faktor, um das Konzept von Souveränität selbst völlig neu zu denken.

7 Charles de Gaulle: Ansprache vor der Föderalen Versammlung von Mali, 13. Dezember 1959.

8 Jean-Pierre Chevènement: Gaullo-mitterrandisme, mythe ou réalité, in: La France, une puissance contrariée, hg. von Bertrand Badie und Dominique Vidal, Paris 2021, S. 91-94.

In Wirklichkeit blieb die Grundstruktur fast immer gleich. Sie spiegelte stets denselben Pragmatismus, wonach aus einem sich verändernden Kontext das Beste zu machen ist, um die Rolle und den Rang Frankreichs hierarchisch zu festigen. In einem internationalen Kontext, der weniger Spannungen und weniger Kriegsgefahr kannte, ging es Valéry Giscard d'Estaing keineswegs darum, ein neues Paradigma der Souveränität zu konstruieren, sondern er erinnerte lediglich mehrfach daran, dass Souveränität keineswegs zu einer »einsamen« Diplomatie verpflichte, was der gaullistischen These letztlich nicht widersprach. Es gab keinerlei Initiativen, die zu dem im Widerspruch gestanden hätten, was der General bestimmt hatte: weder ein Beitritt zur NATO noch eine Infragestellung der Nahost-Politik, die Frankreich von seinen Verbündeten unterschied, obwohl der junge Präsident zuvor als pro-israelisch gegolten hatte. Vielmehr wurde die alte oligarchische Weltsicht fortgeschrieben, als Giscard d'Estaing die Schaffung einer G6 (bald G7) vorschlug, die 1975 zum ersten Mal in Rambouillet zusammentraf und so den Wunsch de Gaulles bestätigte, ja umsetzte, ein Direktorium der westlichen Welt einzurichten.

Gegenüber Europa hat sich die Haltung wohl am stärksten weiterentwickelt, jedoch ohne dass es dabei zu irgendeiner Art von Bruch gekommen wäre. Nach Vorstellung des neuen Präsidenten wurden infolge der Entspannungspolitik nationale Interessen neu zentriert hin zu einer Festigung der europäischen Partnerschaften, insbesondere zur Stärkung des deutsch-französischen Paares, wie sie in der engen Beziehung zu Helmut Schmidt verkörpert wurde. Innerhalb dieser Neuausrichtung erschien Frankreich nunmehr, bis in die Rede des Präsidenten hinein, eher als »mittlere Großmacht« denn als »Großmacht«, was im Namen des Realismus gewiss das gaullistische Dogma von der »Größe« (*grandeur*) ankratzte und der Souveränitätsidee eine neue Qualität verlieh: Diese konnte sich nur im europäischen Gebilde vollenden, das mehr denn je bei der Ausübung einer wirksamen Souveränität solidarisch war. Daher kam es zu einer europäischen Konjunkturpolitik, die der alten Garde der Gaullisten so sehr missfiel und den berühmten »Appell von Cochin« auslöste, dessen Autor Jacques Chirac war. Es führte sogar dazu, dass die damalige Giscard-Partei »Union pour la démocratie française« (UDF) als »Partei des Auslands« angeprangert wurde, was zum ersten Mal seit langem wieder eine Diskussion über die sakrosankte Souveränität entfachte. Dennoch ist kein wirklicher Bruch erkennbar: Valéry Giscard d'Estaing führte im Grunde die gaullistische Idee fort, Europa zu einem Trittbrett der hiermit erneuerten französischen Größe (*grandeur*) zu machen, und stellte sich klar gegen den Timmermans-Bericht, der 1975 ausdrücklich

eine föderale europäische Ordnung forderte; Giscard d'Estaing antwortete mit einem Lob auf die Vorzüge, die eine einfache »Konföderation« enthalte. Er befürwortete zwar die allgemeine Wahl des Europäischen Parlaments, lehnte jedoch jegliche Erweiterung von dessen Kompetenzen ab. In der Tat wurde das gaullistische Schema der Souveränität kaum angetastet, und Jacques Chirac schloss sich letztlich schnell und leise dieser Haltung an.

Mit der Wahl François Mitterrands 1981 änderte sich der Kontext erneut: Die Globalisierung bestimmte nun den Rhythmus der internationalen Ordnung, die Bipolarität ging nach und nach zurück, und der Neoliberalismus der Chicagoer Schule setzte sich als neuer Konformismus durch, wodurch das politische Dogma der Souveränität, die nunmehr von der Auflösung in einem globalen Markt bedroht war, erschüttert wurde. Die Reaktion des ersten sozialistischen Präsidenten der Fünften Republik war bezeichnend. In der G7-Gruppe stellte er sich der neoliberalen Offensive entgegen, die von Ronald Reagan und Maggie Thatcher gemeinsam angeführt wurde. Während die angelsächsischen Staatschefs dafür plädierten, die Gruppe solle sich von Wirtschaftsfragen verabschieden und sich auf sogenannte »geopolitische« Themen konzentrieren, machte sich Mitterrand zum Anführer der Gegenoffensive und forderte, die politisch Mächtigsten sollten die souveräne Kontrolle über die Entwicklung der Weltwirtschaft behalten. Diese Betonung des Vorrangs der Politik vor der Wirtschaft wirkte wie der Versuch, die geheiligten souveränistischen Themen weiterzuführen, flankiert von einer ebenso bemerkenswerten Konstanz auf anderen Gebieten.

Angesichts des Zusammenbruchs des sowjetischen Lagers verfolgte Mitterrand so eine ureigene französische Linie, die sich vom Thatcher-Atlantismus, der die deutsche Einigung ungern beförderte, ebenso wie von Helmut Kohls dem Wandel zugewandten Aktivismus unterschied; Mitterrand bevorzugte einen wirklich souveränen Ansatz im gaullistischen Sinne, der sich zunächst von jeder vorgegebenen Richtung absetzte. Dieser Ansatz zeigte sich auch in den direkten Kontakten zwischen dem französischen Präsidenten und den führenden Politikern der agonisierenden UdSSR. So lehnte es Mitterrand ab, sich den 1982 von Ronald Reagan beschlossenen Sanktionen gegen den in einen »zweiten Kalten Krieg« verwickelten Kreml anzuschließen. Er reiste im Juni 1984 nach Moskau und führte gegenüber Konstantin Tschernenko eine militante Rede, in der er ausdrücklich Sacharow erwähnte, um später privilegierte Beziehungen zu Gorbatschow aufzubauen. Im Dezember 1989 formulierte er sogar die Idee einer zukünftigen »europäischen Konföderation«, die an de Gaulles Idee eines »Europa vom Atlantik bis zum Ural«

erinnert.[9] Wenig überzeugt von George Bushs Bestreben, die NATO nach Auflösung des Warschauer Pakts zu verstetigen,[10] knüpfte er klar an die jüngere gaullistische Vergangenheit an. Frankreich blieb beim eigenen Konzept eines souveränen Grundmusters: eine ureigene, kühne Richtung, die das Land in den Mittelpunkt der internationalen Diskussion stellte.

Die anderen Dossiers wurden mit demselben Stempel versehen, sobald sie prioritär wurden: die Balkanfrage selbstverständlich, aber vor allem Frankreichs Nahost-Politik, wobei die 1967 eingeleitete unabhängige Linie weiterverfolgt und die Kunst der Differenz zu anderen Mächten gepflegt wurde. Das spektakulärste Beispiel für diese Haltung ist die Operation zur Rettung Jassir Arafats 1982, der bei der Belagerung von Beirut in Bedrängnis geraten war. Man denke aber auch an die Normalisierung der Beziehungen zum Iran und die Vermittlerrolle, die Frankreich bei der Verhandlungslösung der Kambodscha-Krise einnehmen konnte. In jedem der Fälle trug dieser offen behauptete Souveränismus die Handschrift des damaligen Außenministers Roland Dumas. Dieser erinnerte zudem daran, dass es für den Präsidenten Ehrensache war, den US-Außenminister James Baker kühl in seine Schranken zu weisen, als dieser sich Frankreich gegenüber ungeduldig zeigte, weil von dort zu Beginn der »Operation Wüstensturm« zum Jahresbeginn 1991 keine ausreichend starke Solidaritätserklärung eingetroffen war.[11]

In der Ausübung seiner Macht war Mitterrand tatsächlich den gaullistischen Positionen zur Souveränität sehr nahe. Als Gastgeber einer NATO-Ministerkonferenz in Paris im Juni 1983 erinnerte er erneut daran, dass eine Rückkehr in das integrierte NATO-Kommando nicht in Frage komme. Zwar vertrat er eine entschiedene Haltung zum NATO-Doppelbeschluss, doch ließ er wissen, dass er weder Ronald Reagans *Strategic Defense Initiative*-Programm gutheiße noch sich an die von Moskau und Washington eingeleiteten Abrüstungsverhandlungen gebunden sehe, an denen Frankreich explizit nicht teilnehmen werde.[12] Hier sind wir weit entfernt von seinen Zeiten in der Opposition, in denen er als Abgeordneter des Departements Nièvre die NATO-Politik des Generals kritisierte: Die Regierungspraxis bewirkte eindeutig eine Sozialisierung hin

9 Laurent Coumel: François Mitterrand et l'URSS, in: Matériaux pour l'histoire de notre temps, 2011, 101-102, S. 32-34.

10 Roland Dumas: La diplomatie sur le vif (mit Bertrand Badie und Gaïdz Minassian), Paris 2013, S. 47 ff.

11 Ebd., S. 118.

12 Jenny Raflik: François Mitterrand et l'OTAN, in: Matériaux pour l'histoire de notre temps, 2011, 101-102, S. 35-38.

zu einer Haltung französischer Distinktion und Selbstbehauptung. So war die Gleichung eindeutig: Das Bündnis war eher politisch als militärisch, und der Einsatz der Armee war ein wesentliches Merkmal französischer Souveränität, wozu ein weiterer ureigener Ansatz hinzukam, der in den Augen des sozialistischen Präsidenten den doppelten Vorteil besaß, Unterschied und Originalität einer linken Politik zu kennzeichnen: Sich mit dem Mauerfall zum Herold einer »Partnerschaft für den Frieden« zu machen und so, gestützt auf die europäische Integration, zugleich das Europa der »Ethnien« und das der »Heiligen Allianz« zu verhindern. Damit blieb man in der Kontinuität, aber auch in einer Unterschiedlichkeit, die deren innenpolitische Tragweite abfedert und in einem neuen Kontext und einer Friedens- und Integrationsromantik zum Ausdruck kam.

3. Souveränität auf französische Art?

Man muss also einräumen, dass es keine – oder wenige – Alternativen zu diesem langen und kontinuierlichen Weg gaullistischer Souveränität gab. Paradoxerweise hatte die Präsidentschaft des Gaullisten Chirac den Weg für die Wiedereingliederung Frankreichs in das integrierte NATO-Kommando geebnet, auch wenn bei den meisten anderen Dossiers, etwa zum Irak oder zum Nahen Osten, besonders in der französisch-amerikanischen Beziehung, unbestritten Kontinuität überwog. Mit Nicolas Sarkozy, der zu einem eher banalen atlantischen Konzept zurückkehrte, scheint sich ein Bruch abzuzeichnen, wobei bereits gegen Ende der Chirac-Jahre Risse zu erkennen waren: ein gewisses Zögern angesichts der Invasion des Irak, bevor eine Politik der nationalen Unabhängigkeit bekundet wurde, eine Art Neubesinnung gegenüber den USA beim G7-Gipfel in Evian vom Juni 2003, eine weniger autonome Nahostpolitik, die durch die letztlich franko-amerikanische Resolution 1559 des UN-Sicherheitsrats und den außergewöhnlichen Empfang für den israelischen Premierminister Ariel Sharon in Paris vom Juli 2005 bekundet wurde.

Und dennoch: Keiner der nachfolgenden Präsidenten hat offen mit dem gaullistischen Grundmuster gebrochen, auch wenn Nicolas Sarkozy ein begeisterter Atlantiker war, wenn er sich als französischer Präsidentschaftskandidat vom scheidenden George W. Bush salben ließ oder umgehend die NATO zum Akteur der militärischen Intervention in Libyen 2011 machte. Mit der Präsidentschaft Emmanuel Macrons wurde die Präsidentialisierung der französischen Außenpolitik sogar erneut bekräftigt und somit eines der dominierenden Merkmale von Souveränität, wie

es zu Beginn der Fünften Republik definiert worden war, in Konzept und Praxis wieder aufgegriffen. Davon zeugt seine direkte und einsame Intervention bei den meisten – kleinen oder großen – Krisen, von denen seine erste Amtszeit geprägt war. Ihm ging es in erster Linie darum, die Besonderheit der französischen Position, deren sich selbstgenerierenden Charakter und die unverzichtbare Rolle Frankreichs als Garant für den Erhalt von dessen »Rang« zu veranschaulichen. Dies betraf unter anderem die Fragen zur Sahel-Zone, zum iranischen Atom oder zur griechisch-türkischen Rivalität im Ägäischen Meer.

Angesichts dieser Umstände mag man nach der Widerstandsfähigkeit eines Souveränitätsmodells fragen, das dem aktuellen internationalen Kontext, der sich stark von jenem zu Beginn der Fünften Republik unterscheidet, immer weniger entspricht. Damals war eine andere Epoche, in der die heutige Globalisierung, die rasante Zunahme globaler Herausforderungen, die Vollendung der Entkolonialisierung, die Depolarisierung internationaler Beziehungen, der Aufstieg der Schwellenländer und die neuen Formen von Konfliktualität noch nicht existierten. All diese Parameter hätten ein politisches Modell tiefgreifend verändern müssen, das noch immer Spiegel einer westfälisch geprägten Zeit mit zahlreichen historischen Figuren ist, die bis zu Ludwig XIV. und vielleicht noch weiter zurückreichen.

Ein solcher Konservatismus ist leicht zu erklären. Zunächst einmal ist er Kennzeichen einer jeden alten Kultur, in der Meinungen eine dauerhafte Struktur besitzen. Nur durch große Brüche können sie in Frage gestellt werden, wie es in Deutschland und Japan nach dem Zweiten Weltkrieg oder etwas später in den neuen Schwellenländern geschah, zwar auf andere, aber vergleichbare Weise. Der administrative Widerstand, der in Frankreich, dem Land der Staatstradition mit einer Kultur der Institutionen und »Anweisungen«[13] von großer Bedeutung ist, spielt seinerseits eine komplexe, aber entscheidende Rolle. Die höhere Verwaltung in Frankreich, in diesem Fall das Außenministerium Quai d'Orsay, agiert zweifellos als Beschützer dieser alten Kultur,[14] was ihm zuweilen Kritik einbringt und ihn mit einem »Staat im Staat« gleichsetzt, der das Feld möglicher Veränderungen einschränke: Diese Hypothese wird von verschiedenen Forschern nuanciert dargestellt.[15] Insgesamt ist jedenfalls

13 Michel Crozier: La France. Terre de Commandement, in: Esprit 1957, 256, S. 779-797. http://www.jstor.org/stable/24255863 (letzter Zugriff 16.6.2023).

14 Christian Lequesne: Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français, Paris 2017.

15 Marie-Christine Kessler: La politique étrangère de la France. Acteurs et processus, Paris 1999, S. 136.

die strukturierende Wirkung eines Corps nicht von der Hand zu weisen, dessen Sozialisation sehr stark auf gemeinsamen Werten und einer gemeinsamen Geschichte basiert, die natürlicherweise in der gaullistisch-mitterrandistischen Idee von Souveränität gipfeln. Man kann sogar in diesem Sinne die Auflösung des diplomatischen Corps interpretieren, welche die französische Regierung 2022 in einer Art souveränistischem und präsidentialistischem Ausverkauf überraschend beschloss.

Aus all diesen Gründen hat sich nichts Grundlegendes geändert. Emmanuel Macrons Bestreben, mit dem üblichen Lauf der Dinge und Gründungskonzepten zu brechen, war zwar in der Rhetorik seiner Wahlkampagne 2017 präsent: Als er aber an die Macht kam, wurden die wichtigsten Achsen französischer Außenpolitik letztlich nicht erschüttert. Die Betonung des Imperativs »Europa neu erfinden« führte klar zu einer Logik der Kontinuität, mit der die wichtigsten Konzepte, die dem Status Frankreichs in der Welt zugeschrieben werden, auf die Europäische Union projiziert wurden: »europäische Souveränität«, »Autonomie«, »politische Macht«, »Rolle in der Welt«. Allesamt Projektionen, deren Umsetzung ungewiss und schwer konkretisierbar ist. Das französische Verständnis von Souveränität bleibt eine Hommage an die Geschichte oder an eine »erwünschte Geschichte«, eine Möglichkeit, eine erkennbare und wirksame politische Kommunikation mit den Regierten zu erhalten und sich gleichzeitig mit den für die Ausübung einer wirklich präsidialen Macht erforderlichen Ressourcen auszustatten.

Übersetzung: Erika Mursa

Der deutsche Traum von der französischen Souveränität

Abhängige Verfassungsgebung in der neueren deutschen Geschichte

Christoph Möllers

1. These: die missverstandene Verfassungsgebung

In der mündlichen Einführung zu dieser Tagung hat Thomas Maissen davon gesprochen, dass der Begriff der Souveränität eine französische Lösung für ein französisches Problem sei. Diese Beobachtung möchte ich im Folgenden aus einer deutschen Perspektive ex negativo bestätigen. Meine These lautet, dass die Verfassungsgeschichte der Bundesrepublik von dem Verlangen geprägt ist, eine französische Konzeption von Souveränität zur Anwendung zu bringen, dass diese Lösung aber nicht zur deutschen institutionellen Realität passt. Dabei wird es um einen besonderen Fall der Rezeption des Souveränitätsparadigmas gehen, nämlich die Verfassungsgebung, in der sich ein souveränes Staatsvolk oder eine Nation eine neue Grundordnung gibt. Diese Idee der volkssouveränen Verfassungsgebung stammt aus Frankreich[1] und sie wurde in Deutschland vielfach rezipiert, nicht zuletzt von Carl Schmitt.[2] Schlägt man heute einen Kommentar zum Grundgesetz auf, so wird diese Doktrin aufgerufen.[3] Warum aber passt sie nicht auf die deutschen Zustände? Der Grund dafür liegt darin, dass das deutsche Verfassungsrecht seit dem 19. Jahrhundert im weitesten Sinne föderal und international geprägt ist.[4] In jeder Verfassungsgebung fand sich ein Miteinander und Gegeneinander verschiedener politischer Ebenen, an dem der Begriff der Souveränität abgleiten musste.

1 Für eine neuere Geschichte des Gedankens und seiner Rezeption bis in die Gegenwart, Lucia Rubinelli: Constituent Power. A History, Cambridge 2020.

2 Carl Schmitt: Verfassungslehre, 7. Aufl. Berlin 1989 (Nachdruck 1928), S. 75 ff.; Egon Zweig: Die Lehre vom Pouvoir Constituant. Ein Beitrag zum Staatsrecht der französischen Revolution, Tübingen 1909.

3 Beispielhaft Matthias Herdegen, in: Grundgesetz. Kommentar, hg. von Günter Dürig, Roman Herzog und Rupert Scholz, September 2022, Präambel Rn. 49-58 zur Einleitung GG oder ebd., Art. 146 Rn. 1-12 zum Art. 146 GG; siehe auch unten bei Fußnote 22.

4 Grundlegend für die These, dass konstitutionelle Momente in Deutschland seit jeher auch internationale sind, Horst Dreier: Kontexte des Grundgesetzes, in: Deutsche Verwaltungsblätter 1999, S. 667-679.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-022 | CC BY-SA 4.0

Diese Beobachtung ist für sich nicht neu, wenn sie auch selten gut verstanden wurde.[5] Im Folgenden wird aber zu zeigen sein, wie einflussreich ein französisches Modell souveräner Selbstbestimmung für die Verfassungspraxis der Bundesrepublik blieb, obwohl es ungeeignet war, die verfassungspolitischen Entwicklungen von der Entstehung des Grundgesetzes bis heute zu beschreiben oder gar normativ zu orientieren.[6] Im aus Frankreich importierten Ideal fallen im Akt der Verfassungsgebung äußere und innere Souveränität zusammen, indem ein souveräner Staat seine Hoheitsgewalt durch eine neue Verfassung auch nach innen ordnet. Unter verschiedenen Vorzeichen hat man in Deutschland an diesem Modell dreimal festgehalten, damit aber jedes Mal verfehlt, was politisch und rechtlich geschah: bei der Entstehung des Grundgesetzes 1948/49, bei der Wiedervereinigung 1989/1990 und bei der Frage der Europäischen Integration seit dem Vertrag von Maastricht 1992 bis heute.

Um das Problem aufzuschlüsseln, ist zuerst etwas zur Vorgeschichte des deutschen Umgangs mit der Unterscheidung zwischen Staatlichkeit und Souveränität zu sagen (2.). Im Anschluss werde ich zwischen innerer (3.) und äußerer (4.) Souveränität unterscheiden: Die Entstehung des Grundgesetzes war ein Akt der Verfassungsgebung ohne Souveränität (3.1), die Wiedervereinigung ein solcher der Souveränitätserlangung ohne Verfassungsgebung (3.2). Dabei blieben beide Ereignisse nicht ohne eine internationale Einbindung denkbar, die klare und gemeinhin unterschätzte Auswirkungen auf das Verfassungsrecht des Grundgesetzes nahmen, wenn sie auf Bündnistreue (4.1) und europäische Integration (4.2) verpflichteten. Im Ergebnis wiederholte sich das Auseinanderfallen von Verfassungsgebung und Souveränitätsanspruch, blieb aber begrifflich verdrängt.

5 Sehr deutlich jetzt Dieter Langewiesche: Vom vielstaatigen Reich zum föderativen Bundesstaat. Eine andere deutsche Geschichte, Stuttgart 2020.

6 Offenbleiben muss in diesem Zusammenhang, wie »französisch« eigentlich diese Rezeption war, wenn sie Verfassungsgebung als voluntaristischen Akt eines Volkes bestimmt. Immerhin wird in der neueren Literatur die repräsentative und liberale Seite von Sieyès sehr betont. Pasquale Pasquino: The Constitutional Republicanism of Emmanuel Sieyès, in: The Invention of the Modern Republic, hg. von Biancamaria Fontana, Cambridge 1994, S. 107-117.

2. Begriffliche Einführung: Staatlichkeit und Souveränität in Deutschland

Die deutsche Unterscheidung zwischen Staatlichkeit und Souveränität entstammt der dominanten staatswillenspositivistischen Bundesstaatstheorie nach der Nationalstaatsgründung ab 1867.[7] Indem sich die deutschen Territorien erst zum Norddeutschen Bund, dann zum Deutschen Reich zusammenschlossen, so die Theorie, gaben sie ihre Staatlichkeit nicht auf, übertrugen aber ihre Souveränität auf das Reich. Diese Begriffsbesetzung löste das Problem, dass die dynastischen Herrscher nicht einfach ihren Status als Hoheitsträger aufgeben konnten, als sie per Vertrag in das Reich eintraten: Bayern, Preußen und die anderen blieben so nichtsouveräne Staaten im Reich. Damit vollzog sich in einer Terminologie, die bis heute in Deutschland vorherrscht, der Übergang vom Staatenbund zum Bundesstaat mit nunmehr eigener Souveränität.[8] Indiz für diesen Übergang sollte namentlich der Umstand sein, dass Reichsorgane ohne Konsens der Glieder die Verfassung ändern konnten, also in einer zeitgenössischen Kategorie das Reich die »Kompetenz-Kompetenz« innehatte.[9]

An dieser Theorie, die heute vom deutschen Staatsrecht auch auf die Europäische Union angewendet wird und von der gerne unterstellt wird, sie sei eine verfassungstheoretische Universalie, wirkt manches zweifelhaft. Schon zeitgenössisch funktionierte sie nicht.[10] Damit sie passte, mussten Vorbehaltsrechte einzelner Gliedstaaten in der Reichsverfassung ignoriert werden, die eine Verfassungsänderung aufhalten konnten. Es blieb auch unklar, wie man die behauptete nichtsouveräne Staatlichkeit der Glieder herleiten sollte. Zudem trennte das Modell ausgerechnet den Begriff der Souveränität von seinem politischen Kern, indem es die Machtverhältnisse zwischen Reich und Gliedern, namentlich den immensen politischen Einfluss Preußens, seine Hegemonie im und gegen-

7 Manfred Friedrich: Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaften, Berlin 1997 (Schriften zur Verfassungsgeschichte, 50), S. 291 ff. Zeitgenössisch etwa Otto Mayer: Monarchischer und demokratischer Bundesstaat, in: Archiv des öffentlichen Rechts 18, 1903, S. 337-372, hier S. 337, S. 339 f.; knapp Thomas Nipperdey: Deutsche Geschichte 1866-1918, Bd. 2, 3. Aufl. 1995, S. 85 ff., S. 87 f.

8 So auch Dieter Grimm in diesem Band.

9 Zu den politischen Motiven des deutschen Liberalismus nach 1867 für die Erfindung dieses Begriffs jetzt Christian Neumeier: Kompetenzen, Tübingen 2022, S. 54 ff., 103 ff., 153 f., 204 ff.

10 Eine juristische Analyse, die diejenigen der Juristen hinter sich lässt, stammt von einem Historiker: Oliver F. R. Haardt: Bismarcks ewiger Bund. Eine neue Geschichte des Deutschen Kaiserreichs, Darmstadt 2020, S. 700 ff., insbes. S. 703 f.

über dem Reich, aus dem Staatsrecht verdrängte. Dazu nur zwei Beispiele: Noch im Ersten Weltkrieg litt die Kriegsführung des Deutschen Reichs an den Ansprüchen der Territorialfürsten, ihre »eigenen« Truppen kommandieren zu können.[11] Am Ende der Weimarer Republik stellte sich nach dem Preußenschlag 1932 im Konflikt zwischen dem von der Rechten geführten Reich und dem sozialdemokratischen Preußen die Frage, ob das Land mit seiner beträchtlichen Polizeigewalt gegen die Maßnahmen des Reichs vorgehen könne.[12] Dass es angesichts der wieder aufgebauten Reichswehr und der politischen Unzuverlässigkeit der eigenen Polizei nicht dazu kam, mag die Annahme rechtfertigen, dass das Reich gegenüber Preußen in einem politischen Sinne souverän geworden war. Beide Beispiele zeigen aber, wie der Hinweis auf Verfahren der Verfassungsänderung dazu führt, die politische Seite des Souveränitätsbegriffs zu ignorieren.

Die Unterscheidung zwischen Staat und Souveränität erscheint vor diesem Hintergrund sowohl sehr spezifisch deutsch als auch in ihrer Anwendung auf deutsche Verhältnisse sehr anfechtbar. Sie ist weder dem Völkerrecht bekannt, noch spielt sie in anderen föderalen Verfassungsordnungen eine Rolle. Oft ist es dort gerade üblich, die obere Ebene nicht als Staat zu bezeichnen, so in den USA oder Indien: »Federal Government« und »Union«. Vor allem ist namentlich im amerikanischen Recht alles andere als klar, ob sich die Souveränität überhaupt auf einer föderalen Ebene verorten lässt.[13] In den USA entstanden deswegen Theorien geteilter Souveränität, die das deutsche Staatsrecht des 19. Jahrhunderts noch rezipierte.

Mit dem Begriff der Souveränität wurde ein Problem föderaler deutscher Institutionenpolitik also weniger gelöst als begrifflich verarztet. Dies geschah zudem im Kontext der Verfassungsgebung der Reichsgründung, die in Form eines Vertrags zwischen Fürsten so gar nichts mit dem französischen Ideal zu tun hatte – und die auf die Frage, wer innerhalb des Reichs eigentlich das souveräne Organ war, gleichfalls keine überzeugende Antwort geben konnte.[14] Vielleicht war die Frage nach der Souveränität einfach die falsche Frage. Doch wurde sie auch in der jüngeren deutschen Verfassungsgeschichte gerne weiter gestellt.

11 Dazu Herfried Münkler: Der Große Krieg. Die Welt 1914-1918, Berlin 2013, S. 112.

12 Dazu Hagen Schulze: Otto Braun oder Preußens demokratische Wendung, Frankfurt a. M. 1977, S. 747 ff.

13 Zur Offenheit der föderalen Souveränitätsfrage in den USA bis in die nähere Gegenwart Kathleen Sullivan: Dueling Sovereignties. United States Term Limits, Inc. v. Thorton, in: Harvard Law Review 109, 1995, S. 78-109.

14 Haardt: Bismarcks ewiger Bund (Anm. 10), S. 711 ff.; Stefan Oeter: Integration und Subsidiarität im deutschen Bundesstaatsrecht, Tübingen 1998, S. 29 ff., S. 32 f.

3. Verfassungsgebung und innere Souveränität: 1949 und 1990

3.1 Das Grundgesetz 1949: Verfassungsgebung ohne Souveränität

Die Entstehung des Grundgesetzes war ein Fall von Verfassungsgebung ohne Souveränität. Freilich geriet dieser Zusammenhang schnell in Vergessenheit. In den Beratungen des Parlamentarischen Rates sollte der provisorische Charakter des Prozesses noch sicherstellen, dass die Konstituierung Westdeutschlands einer weiterhin für möglich gehaltenen Wiedervereinigung nicht im Wege stehen würde. Praktisch hatten neben den Alliierten die Ministerpräsidenten der bereits verfassten Länder die Hoheit über den Prozess. Das Grundgesetz wurde durch die Länderparlamente ratifiziert. Das deutsche Volk trat erst bei der ersten deutschen Bundestagswahl am 14. August 1949 als Akteur in Erscheinung, aber selbst diese Wahl erfolgte aufgrund eines Gesetzes, das von den Landesregierungen nach Billigung der Besatzungsmächte erlassen wurde.[15]

Innerhalb der Beratungen des Parlamentarischen Rats spielte die französische Theorie souveräner Verfassungsgebung dennoch eine Rolle: Sie wurde namentlich vom einflussreichen und französisch geprägten Sozialdemokraten Carlo Schmid immer wieder in die Diskussion eingebracht. Er wollte eine »richtige« Verfassungsgebung *à la française* einem wiedervereinigten Deutschland vorbehalten.[16] Hinter dieser Präferenz standen auch politische Unterschiede eines Sozialdemokraten gegenüber den Christdemokraten: Das Ideal einer demokratischen nationalen Verfassungsgebung entsprach den stärker national denkenden Sozialdemokraten mehr. Charakteristisch wirkte diese Präferenz in beide Richtungen: Nach unten führte sie zu einem stärkeren Zentralismus des Bundes gegenüber den Ländern, nach oben zu weniger Sinn für die Westbildung des entstehenden westdeutschen Staats. Die Christdemokraten dachten zugleich föderaler und internationaler und bedurften deswegen namentlich im rheinischen Flügel Adenauers keines starken Begriffs von Verfassung und Nation.

Dennoch übernahmen die Mütter und Väter des Grundgesetzes Schmids Vorstellung eines Zusammenhangs zwischen Verfassungsgebung und Souveränität im Negativen, indem sie in der Schlussbestimmung des Grundgesetzes dem deutschen Volk ausdrücklich die Möglich-

15 Adolf M. Birke: Nation ohne Haus. Deutschland 1945-1961, München 1989, S. 243 f.

16 Zu Schmids Verfassungsverständnis, Carlo Schmid: Erinnerungen, Bern 1979, S. 327 ff.; Gerhard Hirscher: Carlo Schmid und die Gründung der Bundesrepublik. Eine politische Biographie, Bochum 1986, S. 142 ff.; S. 280 f.; Petra Weber: Carlo Schmid 1896-1979, München 1996, S. 337, S. 354 f.

keit einer neuen gesamtdeutschen Verfassungsgebung einräumten. Erst wenn das Volk wieder im Ganzen bei sich war, sollte es ihm möglich werden, sich eine echte Verfassung zu geben. Davor erschien es geboten, das zu erarbeitende Dokument mit einer vom Hamburger Bürgermeister Max Brauer vorgeschlagenen vormodernen Semantik zu bezeichnen: Es war bloß eine Lex fundamentalis, ein Grundgesetz. Damit blieb namentlich die in Kaiserreich und der Weimarer Republik zu beobachtende Aneignung »französischer« Konzepte durch Autoren wie Egon Zweig und Carl Schmitt einflussreich. War das Grundgesetz wegen der offengebliebenen deutschen Frage aus Sicht des Parlamentarischen Rats kein Produkt der Volkssouveränität, so blieb er der Theorie treu, wenn er es nicht als echte Verfassung anerkannte.

Die Annahme, beim Grundgesetz handele es sich nicht um eine echte Verfassung, ließ sich freilich nicht lange durchhalten. Schon im ersten Band seiner Entscheidungssammlung stellte das Bundesverfassungsgericht fest:

> Das Grundgesetz will seinem gesamten Inhalt nach die Verfassung eines souveränen Staatswesens sein. Es war zwar entsprechend den Beschlüssen der Koblenzer Ministerpräsidentenkonferenz vom 8.-10. 7. 1948 (Huber aaO S. 200) zunächst lediglich als Organisationsstatut eines besetzten Landes gedacht, hat dann aber doch schließlich die Gestalt der Verfassungsurkunde eines souveränen Staates angenommen. Keine seiner Bestimmungen nimmt auf die Tatsache der Besetzung Bezug; insbesondere regeln sie nicht die Beziehungen zur Besatzungsmacht. Es geht ausnahmslos von der Gleichberechtigung der Bundesrepublik in der Völkerrechtsgemeinschaft aus.[17]

Diese Argumentation war ebenso wirkmächtig wie eigenartig. Dass sich die Souveränität der Bundesrepublik aus den Bestimmungen des Grundgesetzes ergeben könne, wie das Gericht unterstellt, setzte ja gerade die Souveränität der Verfassungsgebung voraus, an die die Mitglieder des Parlamentarischen Rats nicht glaubten. Sie zu unterstellen erschien auch nicht plausibel, wenn man den maßgeblichen Einfluss der Alliierten auf Initiierung und Ablauf des Prozesses bedachte. Zudem räumte das Gericht an anderen Stellen der Entscheidung auch ausdrücklich ein, dass die Alliierten »Herrschaftsgewalt« oder »Kontrolle« in Westdeutschland ausübten.[18] Die Souveränität der Bundesrepublik bereits vor der Ablösung des Besatzungsstatuts zu behaupten, bleibt eine kühne These, für

17 BVerfGE 1, 351-372 [1952], hier 368. Dazu auch Dieter Gosewinkel in diesem Band.
18 BVerfGE 1, 351-372 [1952], hier 367.

die es in jedem Fall anderer Argumente bedurft hätte. Eher wird man diesen Teil der Begründung als einen symbolischen Akt verstehen, der daran erinnert, dass Adenauer bei der Übergabe des Besatzungsstatuts protokollwidrig seinen Fuß auf den Teppich setzte, der den Hohen Kommissaren vorbehalten war.[19] Interessant ist die Begründung für uns aber vor allem deswegen, weil die erzwungene Souveränitätsthese für das Gericht die einzige Möglichkeit darzustellen schien, den Charakter des Grundgesetzes als echte Verfassung zu begründen.

Mit der Annahme, beim Grundgesetz handele es sich um eine echte Verfassung, konnte sich das Gericht dennoch durchsetzen, während die Frage der äußeren Souveränität, wie wir noch sehen werden, weniger gelöst als verdrängt wurde. Das Grundgesetz fand aber nicht nur bald als vollgültige Verfassung Anerkennung. Es erhielt seit den 1970er Jahren sogar die Funktion als eine Art Ersatzobjekt für die Kristallisation patriotischer Gefühle, für die sich angesichts der deutschen Teilung nichts Besseres fand. Im Begriff »Verfassungspatriotismus« kam dies zum Ausdruck.[20]

Damit verlor die Annahme eines notwendigen Zusammenhangs zwischen Verfassungsgebung und Volkssouveränität ihre praktische Bedeutung. Der nichtsouveräne Parlamentarische Rat hatte eine Norm produziert, die von einer echten Verfassung nicht zu unterscheiden war. Statt dies zum Anlass zu nehmen, die eindeutige Zuordnung von Verfassungsgebung und Souveränität in Frage zu stellen, wurde aber die historische Rekonstruktion der Theorie angepasst. Liest man etwa eine viel zitierte Darstellung Ernst-Wolfgang Böckenfördes,[21] so wird dort wie in fast allen gegenwärtigen Kommentierungen die Entstehung des Grundgesetzes unverdrossen als Ergebnis der Verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volks verstanden.[22] Oft wird dies als bloße normative Zurechnung bezeichnet, um zu signalisieren, dass man das Problem sieht, wenn man es auch nicht lösen kann. Das ist allerdings nicht mehr als die Behauptung einer Rechtfertigung, für die sich historische Evidenz nicht auffin-

19 Zu dieser Episode Birke: Nation ohne Haus (Anm. 15), S. 254.

20 Geprägt von Dolf Sternberger: Verfassungspatriotismus, in: ders.: Schriften, Bd. 10, Frankfurt a. M. 1990, S. 13-16, zuerst in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 23. Mai 1979, S. 1.

21 Ernst-Wolfgang Böckenförde: Demokratie als Verfassungsprinzip, in: Handbuch des Staatsrechts, hg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Bd. 2, 3. Aufl. Heidelberg 2004, § 24, Rn. 4.

22 Beispielhaft Dietrich Murswiek: Die verfassungsgebende Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978, S. 32 f.; Horst Dreier, in ders.: Grundgesetz, Bd. 1, 3. Aufl. Tübingen 2013, Präambel Rn. 66, nochmals Matthias Herdegen, in: Grundgesetz. Kommentar (Anm. 3).

den lässt. Für die politische Abhängigkeit der Verfassungsgebung von den Alliierten und für die föderale Struktur der Entscheidungsfindung auf deutscher Seite wurde kein begrifflicher Rahmen entwickelt. Praktisch bleibt es ebenso wenig plausibel, das Grundgesetz nicht als Verfassung zu verstehen, wie es historisch unzutreffend ist, ihr Entstehen als Akt der Volkssouveränität zu deuten. Das Grundgesetz ist eine Verfassung, die nicht aus einem souveränen Akt entstand.[23]

3.2 Das Grundgesetz 1989/90: Souveränität ohne Verfassungsgebung

Die Entkoppelung von innerer Souveränität und Verfassungsgebung bestätigte sich nach der Wiedervereinigung mit umgekehrten Vorzeichen. Eine gesamtdeutsche Verfassung galt im Westen als überflüssig, die neuen Länder wurden in die Ordnung des Grundgesetzes inkorporiert. Dabei kann hier offenbleiben, ob dies ein politischer Fehler war. Die Chance einer gemeinsamen Verfassungsgebung, in der der Westen das Grundgesetz aufgegeben hätte, um mit dem Osten eine gemeinsame neue Ordnung zu schaffen, hätte jedenfalls einen Akt politischer Anerkennung der neuen Teile der Bundesrepublik gebracht, der heute politisch zu fehlen scheint. Eine politisch verständige Minderheit der Staatsrechtslehre, darunter Autoren wir Hasso Hofmann und Ulrich K. Preuß, hatte das schnell verstanden.

Für unsere Fragestellung ist dies von Bedeutung, weil durch diese Entwicklung die bei der Entstehung des Grundgesetzes auszumachende Entkoppelung von Verfassungsgebung und innerer Volkssouveränität nun nicht mehr als Produkt der Kontingenzen der deutschen Niederlage von 1945 verstanden werden konnte, sondern als ein Strukturmerkmal, das 1989/90 bewusst vollendet wurde. Denn mit der Wiedervereinigung entstand ein vollständiger und vollständig konstitutionalisierter Nationalstaat ohne jeden nationalen Verfassungsgebungsprozess. Die Anrufung der verfassungsgebenden Gewalt des deutschen Volkes, seiner Souveränität, konnte endgültig nur durch halsbrecherische Begriffskonstruktionen aufrechterhalten werden, die nicht mehr nur die institutionellen Realitäten des Parlamentarischen Rates, sondern auch die der Wiedervereinigung ausblenden mussten. Die Rolle der Staatsrechtswissenschaft bestand ganz überwiegend darin, den westdeutschen Status quo zu legitimieren. Um nur nicht den Bestand des Grundgesetzes zu gefährden, war die Wissenschaft dabei sogar bereit, eine ihrer Kerndoktrinen aufzugeben,

23 Dass dies nichts Ungewöhnliches ist, zeigt Andrew Arato: Post Sovereign Constitution Making: Learning and Legitimacy, Oxford 2016.

den »Vorrang des Staates vor der Verfassung«.[24] In Nachfolge der Jellinekschen Staatstheorie behauptet sie, der Staat habe als solcher gegenüber wechselnden Verfassungen ein Eigenleben.[25]

Wenn man aber die Staatlichkeit der Bundesrepublik, wie es die herrschende Doktrin tat und tut, mit deren Souveränität gleichsetzt, so erweist sich der Verzicht auf eine gesamtdeutsche Verfassungsgebung zugunsten des Grundgesetzes wiederum als mehr oder minder unfreiwillige Aufgabe des Souveränitätsanspruchs. Die Volkssouveränität war nur so lange zu ertragen, wie sie in den Lehrbüchern still überwinterte. Dagegen hätte ein neuer Verfassungsgebungsprozess *horribile dictu* zu einer anderen Verfassung als dem Grundgesetz führen können. Die Norm des Grundgesetzes, Art. 146 GG, in welcher der Zusammenhang zwischen Volkssouveränität und Verfassungsgebung vom Parlamentarischen Rat gut französisch festgeschrieben worden war, musste entsprechend durch Verfassungsauslegung marginalisiert werden.[26] Praktisch blieb die Möglichkeit der Verfassungsgebung eine disponible Option und dadurch die Bundesregierung Herrin des politischen Prozesses der Wiedervereinigung.

4. Verfassungsrecht und äußere Souveränität

Es gehört zu den bemerkenswerten Umständen im deutschen Umgang mit dem Souveränitätsbegriff, dass die Frage, wann die Bundesrepublik Deutschland ihre äußere Souveränität »wiedererlangt« habe, nicht einheitlich beantwortet wird. Als entscheidende Momente werden die Ablösung des Besatzungsstatus durch die Pariser Verträge 1954/55 oder der Zwei-plus-Vier-Vertrag aus dem Frühherbst 1990 genannt. Beide stehen aber gerade nicht für eine schlichte Rückkehr zu einem souveränen Zustand, sondern für ein fortdauerndes Hineinwirken internationaler Verpflichtungen in das Verfassungsrecht der Bundesrepublik – und dehnen

24 Sofort bemerkt wurde das bei Hasso Hofmann: Über Verfassungsfieber, in: Ius Commune, XVII, 1990, S. 310-317; für Nachweise Christoph Möllers: Staat als Argument, 2. Aufl. Tübingen 2011, S. 256 ff.

25 Diese Entwicklung machte aus einem prominenten Schmittianer sogar einen ad hoc-Kelsenianer. Josef Isensee: Das Volk als Grund der Verfassung, Opladen 1995, schwört im Schatten der Wiedervereinigung der von ihm zuvor vertretenen staatstheoretischen Fundierung des Grundgesetzes ab und entdeckt die Grundnorm.

26 Es blieb österreichischen Beobachtern vorbehalten, sich darüber zu wundern, so Ewald Wiederin: Die Verfassungsgebung im wiedervereinigten Deutschland, in: Archiv des öffentlichen Rechts 117, 1992, S. 410-448, hier S. 410.

damit von der anderen Seite den Zusammenhang zwischen Souveränität und Verfassungsgebung in der deutschen Verfassungsgeschichte.

4.1 Das Grundgesetz im langen Schatten des Kalten Kriegs

Vor der Ablösung des Besatzungsstatuts durch die Pariser Verträge verfügten die Alliierten über Hoheitsrechte, welche die innere und äußere Souveränität der Bundesrepublik ausschlossen. Zu den bemerkenswerten Befugnissen, die sich die westlichen Alliierten eingeräumt hatten, gehörte die Bewahrung der Einhaltung des Grundgesetzes und der Länderverfassungen selbst, die das Statut unter 2 f.) als Zuständigkeit aufzählte. Die Alliierten verstanden sich also als Hüter der deutschen Verfassungen und beanspruchten, diese Garantie auch gegenüber den deutschen Behörden durchzusetzen.[27] Doch wurden die formellen Befugnisse des Statuts so gut wie nie genutzt, denn die Einflussnahme geschah zumeist informell politisch. Die Ausnahme von dieser Regel war eine Razzia der britischen Besatzungsmacht bei der Landesparteizentrale der FDP in Düsseldorf, wo es im Januar 1953 zu Verhaftungen wegen neonazistischer Umtriebe kam.[28] Das Vorgehen traf auf unterschiedliche innenpolitische Reaktionen, die an die oben vorgestellten politischen Unterschiede erinnern. Während nicht nur die FDP, sondern auch die SPD und namentlich Carlo Schmid über einen Eingriff in die deutsche Souveränität klagten, verhielt sich Adenauer zurückhaltend und äußerte keine ausdrückliche Kritik. Souveränität blieb weiterhin nicht für alle politischen Lager ein gleich wichtiges Problem.

Nach 1955 verfügte die Bundesrepublik mit Abschluss der Pariser Verträge über eine außenpolitische Handlungsfähigkeit, die durch die Verträge aber weiterhin förmlich eingeschränkt blieb.[29] Dass der Wiedergewinn der Souveränität im politischen Kontext nicht ohne das deutsche Bekenntnis zur Westbindung und die Einbindung in die NATO denkbar

27 Zitiert nach https://www.1000dokumente.de/pdf/dok_0013_bes_de.pdf (letzter Zugriff 16. 8. 2023).

28 Dazu Ulrich Herbert: Best. Biographische Studien über Radikalismus, Weltanschauung und Vernunft 1903-1989, 2. Aufl. Bonn 1996, S. 467 ff. und Anm. 206, S. 636.

29 BGBl. II, [1955], S. 258. Für eine zeitgenössische quasi amtliche Beurteilung aus dem Auswärtigen Amt, die den Text genau analysiert und den Souveränitätsgewinn rekonstruiert, aber zugleich die fortbestehenden Einschränkungen stark relativiert, siehe Ellinor von Puttkamer: Vorgeschichte und Zustandekommen der Pariser Verträge vom 23. Oktober 1954, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 17, 1956/57, S. 448-475, hier S. 463 ff.

war, ist allgemein anerkannt.[30] Daneben gab es aber auch formelle Einschränkungen. Zwar beginnt der Vertrag mit der Aufhebung des Besatzungsstatuts: Die Bundesrepublik erlangte die »volle Macht eines souveränen Staates über ihre inneren und äußeren Angelegenheiten« (Art. 1 Abs. 2). Doch folgen dieser Garantie die Einschränkungen auf den Fuß: Der Bundesrepublik stand es nicht frei, sich selbst mit Ostdeutschland zu vereinigen und über West-Berlin zu verfügen (Art. 2). Sie wurde auf die Ziele der Vereinten Nationen und des Europarats verpflichtet und musste bei der Aufnahme diplomatischer Beziehungen mit Drittstaaten die Alliierten konsultieren (Art. 3). Die Truppenstationierung auf deutschem Boden wurde eingehend geregelt. Besonders bemerkenswert ist die Beibehaltung von Sonderrechten zum Schutz der Truppen, die erst abgelöst werden sollten,

> sobald die zuständigen deutschen Behörden entsprechende Vollmachten durch die deutsche Gesetzgebung erhalten haben und dadurch in Stand gesetzt sind, wirksame Maßnahmen zum Schutz der Sicherheit dieser Streitkräfte zu treffen, einschließlich der Fähigkeit, einer ernstlichen Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zu begegnen. [Art. 5 Abs. 2]

Es war diese Klausel, die einen für die Bundesrepublik innenpolitisch immens bedeutsamen Kampf auslöste, an dessen Ende 1968 der hoch umstrittene Erlass der sogenannten Notstandsverfassung stand.[31]

Auch ein anderer innenpolitischer und verfassungsrechtlicher Konflikt der Bundesrepublik hing mit diesem Vertrag zusammen: die Frage der NATO-Nachrüstung.[32] In seiner Entscheidung darüber, ob die Stationierung taktischer Atomraketen auf deutschem Boden ohne parlamentarische Zustimmung zulässig sei, verwies das Bundesverfassungsgericht auf den Kontext der Verträge.[33] Dabei ließ es am Ende der Begründung sogar ausdrücklich die Frage offen, ob der Deutschlandvertrag es auch ermöglicht hätte, die Atomwaffen ohne deutsche Zustimmung in Deutsch-

30 Dazu Gregor Schöllgen: Deutsche Außenpolitik. Von 1945 bis zur Gegenwart, München 2013, S. 45 f., S. 54 ff.

31 17. Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes, Gesetz vom 24. 6. 1968, verkündet am 27. 6. 1968, BGBl. I 709. Dazu Martin Diebel: »Die Stunde der Exekutive«. Das Bundesinnenministerium und die Notstandsgesetze 1949-1968, Göttingen 2019, S. 64 ff. Zum internationalen Zusammenhang auch Manfred Görtemaker: Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Von der Gründung bis zur Gegenwart, Frankfurt a. M. 2004, S. 453 f.

32 Zu den politischen Umständen, Ulrich Herbert: Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert, München 2014, S. 948 ff.

33 BVerfGE 68, 1 (79 f.). [1984].

land zu stationieren.[34] Ein später Ausläufer dieser Rechtsprechung findet sich schließlich im großzügigen Umgang des Bundesverfassungsgerichts mit der Massenüberwachung deutscher Staatsbürgerinnen und Staatsbürger durch die amerikanischen Geheimdienste.[35] In allen drei Entscheidungen spielen die – in ihrem normhierarchischen Rang unter dem Grundgesetz stehenden, aber politisch eben doch fundamentalen – Bindungen an das Völkerrecht die Funktion einer überkonstitutionellen Superlegalität.

Was zeigen diese Beispiele? Sie zeigen, dass die 1955 »fast« wiedererlangte Souveränität der Bundesrepublik nicht nur weiterhin rechtlichen Beschränkungen unterlag, die im Regelfall angesichts der außenpolitischen Abhängigkeit nicht aktiviert werden mussten, sondern dass die verfassungsrechtlichen Folgen dieser Beschränkungen durchaus auch nach innen wirken konnten.[36] Die fehlende Souveränität der Verfassungsgebung des Grundgesetzes war nicht nur ein geltungstheoretisches Problem, sondern gewann eine konkrete innenpolitische und verfassungsrechtliche Bedeutung. Eine Kritik verbindet sich mit diesen Beobachtungen nicht. Das Problem liegt nicht in der Politik, sondern in den Versuchen, deren Brüche mit einem Schema vermeintlich souveräner Verfassungsgebung unsichtbar zu machen.

4.2 Souveränität zwischen Wiedervereinigung und europäischer Konstitutionalisierung

»Von der Souveränität Deutschlands kann erst die Rede sein, wenn Deutschland in Freiheit wiedervereinigt ist.«[37] Die kritische Feststellung des SPD-Vorsitzenden Erich Ollenhauer in der Bundestagsdebatte um

34 BVerfGE 68, 1 (110 f.). [1984].

35 BVerfGE 143, 101 [2016], zur langen Vorgeschichte im Kalten Krieg Josef Foschepoth: Überwachtes Deutschland. Post- und Telefonüberwachung in der alten Bundesrepublik, Göttingen 2012.

36 Peter Graf Kielmansegg: Nach der Katastrophe. Eine Geschichte des geteilten Deutschland, Berlin 2000, S. 148; ähnlich Dennis L. Bark: Die Berlin-Frage 1949-1955, Berlin 1972, S. 223.

37 Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Stenographischer Bericht, 2. Wahlperiode, 80. Sitzung, 5.5.1955, S. 4415. Das gesamte Zitat macht den Zusammenhang noch deutlicher: »Für das deutsche Volk bietet die Ablösung des bisherigen Besatzungsrechts im Geltungsbereich des Grundgesetzes keinen Anlaß zum Feiern. Die der Bundesrepublik mit den Pariser Verträgen zuerkannte politische Bewegungsfreiheit ist schwerwiegend eingeschränkt durch die Verpflichtungen zur Leistung eines militärischen Beitrags im Rahmen des Nordatlantikpakts und durch in Vertragsrecht umgewandeltes bisheriges Besatzungsrecht. Deutschland ist nach wie vor gespalten. Von der Souveränität Deutschlands kann erst die Rede sein, wenn Deutschland in Freiheit wiedervereinigt ist. (Beifall bei der SPD). Dieses

die Pariser Verträge 1955 brachte noch einmal die Sicht zum Ausdruck, welche die deutsche Souveränität nur als gesamtdeutsche Selbstbestimmung verstehen wollte. Diese Sicht verlor in den nächsten drei Jahrzehnten mehr und mehr an politischer Bedeutung. Aktuell wurde Ollenhauers Anliegen erst wieder im Jahre 1989, als das Verhältnis zwischen Souveränität, Wiedervereinigung und Verfassungsgebung mit dem Zusammenbruch der DDR neu auf den Plan der Politik geriet. War eine Wiedervereinigung laut Deutschland-Vertrag nur mit Zustimmung der Alliierten zulässig, so bedurfte sie einer völkerrechtlichen Grundlegung. Im Zwei-plus-Vier-Vertrag[38] wurde diese Zustimmung erteilt. Eine einfache und bedingungslose Freigabe der Souveränität der wiedervereinigten Bundesrepublik enthält freilich auch dieser Vertrag nicht. Das erste Anliegen des Vertrags ist die Definition der deutschen Grenzen, geregelt wird der Status der russischen Besatzungsmächte, die beiden unterzeichnenden deutschen Regierungen verpflichten sich zur Begrenzung ihrer Truppenstärke – und erst in Art. 7 Abs. 2 des Vertrags wird dem vereinten Deutschland »volle Souveränität über seine inneren und äußeren Angelegenheiten« eingeräumt. Ausdrücklich verpflichtet Art. 1 Abs. 4 des Vertrags das wiedervereinigte Deutschland, seine Verfassung den Bestimmungen des Vertrags anzupassen. Genannt werden dabei die Präambel und die Artikel 23 und 146 GG. Entsprechend wurden diese Normen bei der Vorbereitung der Wiedervereinigung geändert.[39]

Dieser letzte Punkt ist in dreierlei Hinsicht bemerkenswert: Zum Ersten ist es keineswegs üblich, ein Land durch Völkerrecht auf eine genau benannte Verfassungsänderung zu verpflichten. Auf welcher Normebene Staaten ihre völkerrechtlichen Pflichten erfüllen, bleibt in der Regel ihnen selbst überlassen. Zum Zweiten ist die Pflicht zur Änderung von Art. 146 GG für unsere Frage besonders bemerkenswert. Wie gesehen, war dies die abschließende Norm, mit der die Mütter und Väter des Grundgesetzes die Einheit von Volkssouveränität und Verfassungsgebung zumindest für die Zukunft aufrechterhalten wollten. Dass diese Norm ohne einen neuen verfassungsgebenden Prozess auf Grundlage einer völkerrechtlichen Verpflichtung geändert wurde, zeigt, mit welcher Konsequenz dieser Prozess der Idee souveräner Verfassungsgebung widersprach – und unterstreicht das fortgesetzte Paradox einer Norm, die Souveränität beansprucht, aber auf nichtsouveräner Grundlage ge-

Ziel zu erreichen, bleibt die vordringlichste politische Aufgabe des ganzen deutschen Volkes.«

38 BGBl. II [1990], S. 318.

39 36. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23. 9. 1990, verkündet am 28. 9. 1990, BGBl. II, S. 885.

macht und geändert wurde. Zum Dritten schließlich bereitete die aufgrund des Vertrags erneuerte Präambel, wenn sie Deutschland »als gleichberechtigtes Glied in einem vereinten Europa« bezeichnet, den Weg für eine verfassungsrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik auf die europäische Integration, die kurze Zeit später mit den Grundgesetzänderungen zum Vertrag von Maastricht weiter ausgebaut wurde.[40]

Die Epoche der Wiedervereinigung fällt in die Zeit der Aushandlung des Vertrags von Maastricht. Dieser bis heute letzte große Schritt zur Vertiefung der europäischen Integration führte insbesondere eine europäische Währung ein. Die Pläne dazu begannen vor dem Prozess der Wiedervereinigung und damit unabhängig von ihm.[41] Dennoch lassen sich die endgültigen Entscheidungen nur vor ihrem Hintergrund verstehen.[42] Alle relevanten völkerrechtlichen Dokumente zum Status von Deutschland, namentlich der Zwei-plus-Vier-Vertrag, heben die europäische Einbindung der Bundesrepublik deutlich hervor. Die Souveränität für das wiedervereinigte Deutschland konnte es nach Überzeugung der Alliierten nur im Rahmen ihrer europäischen Integration geben. Umgekehrt erkannte das Grundgesetz in der verfassungsändernden Formulierung, die ihm mit der Zustimmung zum Vertrag von Maastricht gegeben wurde, ausdrücklich an, dass auch für die Europäischen Verträge verfassungsrechtliche Standards wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit gelten müssen. Schließlich verpflichtete sich die Bundesrepublik nun auch verfassungsrechtlich dazu, an der »Verwirklichung eines vereinten Europa« im Rahmen der nunmehr als Europäische Union bezeichneten Organisation mitzuwirken.[43]

Damit ergibt sich eine bemerkenswerte Überkreuzung, die den engen Zusammenhang zwischen Souveränität und Verfassungsgebung sowohl auf deutscher als auch auf europäischer Ebene dementierte: War die Restitution der deutschen Souveränität aus Sicht der Alliierten nur in deren europäisierter Einbindung möglich, so gab es umgekehrt aus Sicht des deutschen Verfassungsgebers eine europäische Konstitutionalisierung auch ohne europäische Souveränität. Auf beiden Seiten fallen Sou-

40 38. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21.12.1992, verkündet am 24.12.1992, BGBl. I, S. 2086.

41 Vgl. namentlich zur Planung des Euros Harold James: Making the European Monetary Union, Cambridge 2012, S. 228 f.

42 Herbert: Geschichte Deutschlands (Anm. 32), S. 1131 ff.; Eckart Conze: Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009, S. 709 ff.

43 Die damalige Diskussion, ob die europäischen Verträge eine Verfassung darstellen oder darstellen sollten, gewinnt angesichts dieser Entscheidung etwas Akademisches.

veränität und Verfassungsgebung auseinander. Dieser Zusammenhang bliebe freilich unvollständig beschrieben, wenn man nicht das Ende des anschließenden europäischen Verfassungsgebungsprozesses einbeziehen würde.[44] Dieser scheiterte an den ablehnenden Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Dies spricht dafür, dass ein französisches Verständnis von verfassungsgebender Volkssouveränität in Frankreich wie in anderen Mitgliedstaaten weiterhin von Bedeutung ist. Diese Asymmetrie bleibt für das Verständnis der europäischen Integration von Bedeutung.

An die europäische Entwicklung seit Maastricht knüpft der bis auf weiteres letzte deutsche Versuch an, mit dem Begriff der souveränen Verfassungsgebung zu operieren. Der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient der Begriff der Volkssouveränität seit dem Maastricht-Urteil als juristisches Mittel zur Abwehr bestimmter Zumutungen der europäischen Integration.[45] In einer Dogmatik, die in den 1980er Jahren angestoßen wurde, soll die Souveränität der Bundesrepublik der europäischen Integration Grenzen ziehen.[46] Die Formulierung dieser Grenzen – und hier schließt sich der Kreis – wendet in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wiederum die alte Unterscheidung zwischen Bundesstaat und Staatenbund an. Die Bundesrepublik, ein Bundesstaat, würde mit der Umwandlung der EU in einen seinerseits souveränen Bundesstaat ihre eigene Souveränität verlieren.[47] Einen solchen Verlust soll sie aber nur durch eine neue Verfassungsgebung legitimieren können, die das Grundgesetz ablösen müsste. Dass die deutschen Unterscheidungen auf den Prozess der europäischen Integration anwendbar sind, wird mit guten Gründen bezweifelt.[48] Aber das ist hier weniger von Interesse als die nunmehr erneuerte Behauptung eines engen Zusammenhangs zwischen Souveränität und Verfassungsgebung.

44 Zum Scheitern des europäischen Verfassungsprozesses knapp Mathias Jopp und Gesa-S. Kuhle: Wege aus der Verfassungskrise. Die EU nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden, in: Integration 28, 2005, S. 257-261.

45 BVerfGE 89, 155 [1993].

46 Zu den frühen Beiträgen die Nachweise bei Möllers: Staat als Argument (Anm. 24), S. 376 ff.

47 Udo Di Fabio: Der neue Artikel 23 des Grundgesetzes. Positivierung vollzogenen Verfassungswandels oder Verfassungsneuschöpfung? in: Der Staat 32, 1993, S. 191-217, hier S. 201. Sehr deutlich benennt BVerfGE 123, 267 (364) [2009] den Zusammenhang.

48 Christoph Schönberger: Die Europäische Union als Bund. Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, in: Archiv des öffentlichen Rechts 129, 2004, S. 81-120.

Dieser Zusammenhang wird vom Bundesverfassungsgericht in einer leider allgemein verkannten Ironie aus dem Grundgesetz hergeleitet. Aus einer Verfassung, die nicht in einem Verfahren souveräner Verfassungsgebung entstand und die ebenso wenig durch einen verfassungsgebenden Akt gesamtdeutsch erstreckt wurde, wird die Notwendigkeit souveräner Verfassungsgebung für die europäische Integration deduziert. Die Anforderungen, die das deutsche Verfassungsrecht an die europäische Verfassungsgebung stellt, sind damit anspruchsvoller gefasst als diejenigen, die es zur Rechtfertigung der eigenen Normativität liefern kann. Das ist auch deswegen eigenwillig, weil damit der innerstaatliche Begriff der Volkssouveränität ausgespielt wird gegen den völkerrechtlichen Begriff der Souveränität als rechtliche Fähigkeit, sich selbst mit Mitteln des Völkerrechts zu binden. Europapolitisch ist der deutsche Gebrauch des Souveränitätsbegriffs damit defensiv geworden. Er dient nicht der Gestaltung einer europäischen Integration, welche die gemeinsamen Handlungsspielräume erweitern könnte, sondern der Abwehr dieser Integration. Das unterscheidet seinen aktuellen deutschen Gebrauch vom französischen Konzept einer europäischen Souveränität.[49]

5. Ausblick

Seit dem Dreißigjährigen Krieg war der konstitutionelle Zustand Deutschlands stets auch außenpolitisch und völkerrechtlich geprägt. Dass der Westfälische Frieden Religionsangelegenheiten der Territorien regelte, war in dieser Hinsicht der bemerkenswerte Anfang. Dabei entsprach die spätere Verfassungsgebung nicht dem nachrevolutionären Ideal einer selbstbestimmten Volkssouveränität, sondern blieb immer bundesstaatlich und international gebrochen: von der durch Napoleon erzwungenen Verfassungsbewegung und dem Wiener Kongress über den bundesstaatlichen Vertrag, der den ersten deutschen Nationalstaat gründete, und über die Abhängigkeit der Weimarer und Bonner Verfassungen von ihren jeweiligen internationalen Nachkriegsordnungen bis hin zum Zustand nach der Wiedervereinigung innerhalb der europäischen Integration. Deutsche Verfassungen waren in Form oder Inhalt nicht einfach demokratische Gesetze, sondern Verträge oder von Verträgen abhängig. Die Form des Vertrags unterbricht aber jeden starken begrifflichen Zusammenhang zwischen innerer Souveränität, äußerer Souveränität und Verfassungsgebung.

49 Dazu Bertrand Badie und Gisela Müller-Brandeck-Bocquet in diesem Band.

Aus der deutschen Verfassungsgeschichte hätte eine Doktrin föderaler Verfassungsgebung, des Verfassungsvertrags, entstehen können, die ihren Eigenheiten besser hätte gerecht werden können als die unverdaute Rezeption eines demokratisierten Bodin. Stattdessen wurde der Begriff der Souveränität als universale Antwort auf ein universales Problem gelesen. Gerade die national gestimmte deutsche Staatstheorie hat so die nationalen Eigenheiten ihrer eigenen Verfassungsgeschichte verfehlt.

Europäische Souveränität als Rettung für die nationale Souveränität Frankreichs

Die Geschichte einer diskursiven Referenz

Salih Isik Bora und Christian Lequesne 

Das Konzept der »europäischen Souveränität« wird von den politischen Eliten Frankreichs zuweilen als jüngster Ausdruck einer europäischen Ambition dargestellt, die auf General de Gaulle zurückgehe. Bot Europa nicht schon für ihn die Möglichkeit, sich innerhalb der bipolaren Ordnung des Kalten Krieges als unabhängiger Pol zu positionieren? Somit existierte kein wesentlicher Unterschied zwischen dem von de Gaulle erwünschten »europäischen Europa«, der »Macht Europa« der 1970er und 1980er Jahre und dem »souveränen Europa« von heute. Diese Sicht ist sicher teilweise zutreffend, allerdings zu stark verkürzt. Der vorliegende Beitrag stellt die These auf, der Begriff »europäische Souveränität« veranschauliche ein Paradoxon, das als Herzstück des Europa-Engagements französischer Regierungen zu sehen ist: *Das Festhalten an Frankreichs Position als Großmacht – obgleich ein Erbe der gaullistischen Ära – beschleunigte den Bruch mit dem gaullistischen Konzept der nationalen Souveränität.* Parallel zur unaufhaltsam schwindenden relativen Bedeutung Frankreichs in der internationalen Politik entwickelte sich die Europäische Union zu einem Machtmultiplikator, und die Bedeutung nationaler Souveränität relativierte sich.

In einem ersten Schritt werden, zurückgehend bis zur Präsidentschaft Charles de Gaulles, die Elemente von Kontinuität in der französischen Europapolitik aufgezeigt. Das Europa-Engagement der politischen Eliten Frankreichs seit Ende des Gaullismus basierte auf der Vorstellung, Europa wirke als Machtmultiplikator, der die relative Schwäche Frankreichs ausgleiche. Das politische Erbe der Ära de Gaulle, insbesondere das Streben nach *grandeur* (Größe), wie der General es nannte, prägt weiterhin das öffentliche Handeln in Frankreich.[1] Für die politischen Eliten in Frankreich bleibt das Festhalten am Rang einer Großmacht zweifellos ein strukturierendes Element.

Im zweiten Schritt zeigen wir, dass diese Kontinuität nicht über einen entscheidenden Bruch mit dem politischen Erbe des Gaullismus hinweg-

1 Maurice Vaïsse: La Grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969, Paris 1998.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-023 | CC BY-SA 4.0

täuschen darf. Paradoxerweise war genau die Verteidigung der *grandeur* der eigentliche Grund für den Bruch mit dem gaullistischen Konzept von Souveränität, das ausschließlich national ausgerichtet war. In vielen Bereichen hat sich Frankreichs politische Elite bei der Abwägung zwischen *grandeur* und nationaler Souveränität für Erstere entschieden. Begründet wurde dies damit, dass die rechtlich-politische Souveränität allein, ohne Handlungsfähigkeit von globaler Reichweite, von geringem Wert sei. Der relative Niedergang Frankreichs als Großmacht, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich, ging daher mit einem immer stärkeren Engagement der politischen Eliten Frankreichs zugunsten der europäischen Integration einher. Nationale Souveränität wurde im Namen einer größeren öffentlichen Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene gänzlich relativiert. Emmanuel Macrons Idee, wonach »die einzig mögliche Souveränität europäisch ist«, verkörpert sowohl Kontinuität als auch einen Bruch mit dem gaullistischen Erbe.[2]

1. Kontinuität des gaullistischen Erbes: Europa im Dienste von Frankreichs grandeur

Beginnen wir mit de Gaulle und berücksichtigen, dass dessen Ideen – ob in Zustimmung oder Ablehnung – wesentlicher Bezugsrahmen für das politische Handeln der Fünften Republik waren. In seinen 1954 veröffentlichten Kriegserinnerungen, also vor seiner Rückkehr an die Macht als Staatspräsident, schrieb de Gaulle:

> Mein Leben lang hatte ich eine bestimmte Idee von Frankreich. Dieses Gefühl inspiriert mich in gleichem Maße wie meine Vernunft […]. Wenn dennoch zuweilen dessen Taten und Gesten von Mittelmäßigkeit geprägt sind, empfinde ich dies als absurde Anomalie, die den Fehlern der Franzosen, nicht aber dem Genie des Landes zuzuschreiben ist. Die positive Seite meines Geistes ist zugleich überzeugt davon, dass Frankreich nur in der ersten Reihe wirklich es selbst ist; dass nur seine weitreichenden Unternehmungen dazu fähig sind, die Fermente von Zerstreuung auszugleichen, die die Menschen in sich tragen. Dass unser Land, so wie es ist, unter den anderen, so wie sie sind, unter der Bedrohung durch eine tödliche Gefahr hohe Ziele verfolgen und un-

2 Rede von Emmanuel Macron an der Sorbonne, 26. September 2017. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique (letzter Zugriff 16.6.2023).

beirrt seinen Weg gehen muss. Kurzum, ohne Größe kann Frankreich in meinen Augen nicht Frankreich sein.[3]

Für de Gaulle äußert sich *grandeur* in einer gewissen einsamen Unabhängigkeit Frankreichs auf der internationalen Bühne und in der alleinigen Ausübung nationaler Souveränität. Wie er 1965 während der Krise des leeren Stuhls bei den europäischen Institutionen erklärte, kann ein Land »nicht hinnehmen, seine Souveränität zu verlieren«.[4] Konkret bedeutet dies, jegliche legitime diplomatische Aktion kann ausschließlich zwischenstaatlich erfolgen, und nationale Souveränität ist in keinem Fall auf europäische Institutionen zu übertragen, was Frankreich allerdings mit der Unterzeichnung der Verträge von Paris (1951) und Rom (1957) tat. Aus diesem Grund ist unter de Gaulle die Beziehung zwischen Frankreich und den europäischen Institutionen konfliktbelastet.[5]

Nach dem Rücktritt de Gaulles im Jahre 1969 leitete die Wahl von Georges Pompidou eine neue Ära in der Beziehung zwischen den politischen Eliten Frankreichs und dem europäischen Einigungsprojekt ein. Zwar wurde das Modell einer europäischen Föderation als Ersatz für den Nationalstaat nie ganz akzeptiert, dennoch sahen alle Präsidenten der Fünften Republik in Europa nicht länger ein Hindernis für die französische *grandeur*, sondern ein Instrument für dessen Verstetigung.

Der explizite Wandel erfolgte unter Valéry Giscard d'Estaing in seiner Rede vom Mai 1979 in Hoerdt, mit der er die Franzosen zur ersten Wahl des Europäischen Parlaments in allgemeiner direkter Abstimmung aufforderte. Der französische Präsident, der sich selbst als Liberaler und Europäer beschrieb, hob ein Kontextelement hervor, das die Bedingungen für Frankreichs Größe veränderte und das von all seinen Nachfolgern bis hin zu Emmanuel Macron aufgegriffen wurde: »Neue Mächte sind entstanden, und weitere werden hinzukommen«. Es sei daher »im Interesse Frankreichs, die Organisation Europas zu leiten, zuvorderst dessen materielle Interessen«.[6] François Mitterrand, der 1981 zum Staatspräsidenten gewählt wurde, nach mehr als zwei Jahrzehnten ohne linke

3 Charles de Gaulle: Mémoires de Guerre (Kriegserinnerungen), Paris 1954.

4 Pressekonferenz von Charles de Gaulle, 9. September 1965. https://www.cvce.eu/obj/conference_de_presse_de_charles_de_gaulle_9_septembre_1965-fr-169b1692-c7dd-4ad4-b5fb-67e0e28edd02.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

5 Laurent Warlouzet: Europe contre Europe. Entre solidarité, liberté et puissance, Paris 2021.

6 Rede von Valéry Giscard d'Estaing in Hoerdt, 15. Mai 1979. https://www.elysee.fr/valery-giscard-d-estaing/1979/05/15/la-presence-et-le-role-de-la-france-en-europe-discours-prononce-a-hoerdt-bas-rhin-par-m-valery-giscard-destaing-le-15-mai-1979 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Regierung, sprach auch von der »politischen Union« Europas, um »im globalen Gleichgewicht« eine Rolle spielen zu können.[7] Dies ist eine implizite Anerkennung dessen, was de Gaulle nie einräumen wollte: Frankreich war zur Mittelmacht geworden, die nunmehr Europa brauchte, wenn es seine *grandeur* nicht verlieren wollte. Jacques Chirac beschrieb dieselbe Kontextveränderung, als er im Januar 2007 von der »Entstehung neuer Giganten«[8] sprach, die Europa notwendig machten.

Emmanuel Macron steht somit letztlich in der Kontinuität all seiner Vorgänger und deren Ansicht, Frankreich müsse der Europäischen Union dienen. Eine solche Anpassung des gaullistischen Paradigmas führt dazu, dass bei der Gestaltung der französischen Außenpolitik drei Bezugsrahmen akzeptiert werden.

Erster Bezugsrahmen: Frankreich muss sich am Aufbau Europas beteiligen und dabei möglichst stets die Führungsrolle einnehmen. Valéry Giscard d'Estaing erklärte 1978: »Es liegt im Interesse Frankreichs, die Organisation Europas zu leiten, zuvorderst dessen materielles Interesse«, denn »wenn man an der Spitze steht, führt man. Wenn man zurückbleibt, erduldet man«.[9] Im gleichen Sinn fügte Jacques Chirac 2007 hinzu: »Frankreich muss sein Schicksal in die Hand nehmen, und dies selbstverständlich im europäischen Rahmen«.[10] Frankreich muss also das europäische Einigungsprojekt vernünftig instrumentalisieren, um die eigenen Interessen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten, aber auch im weiteren Sinne gegenüber dem Rest der Welt bestmöglich zu vertreten.

Zweiter Bezugsrahmen: Damit sich Frankreich möglichst einträglich am Spiel der Konstruktion Europas beteiligen kann, muss dieses Europa als eigene Macht auftreten. In der Politik ist nie ganz genau auszumachen, wem die Autorschaft für bestimmte diskursive Elemente gebührt. Der Begriff »Macht Europa« (*Europe puissance*) wurde offenbar zum ersten Mal von einem engen Vertrauten Giscard d'Estaings geprägt, nämlich Jean François-Poncet, der von 1978 bis 1981 französischer Außenminister war.[11] Die Idee von der »Macht Europa« (deren Bedeutung in anderen

7 Interview von François Mitterrand mit dem britischen Fernsehsender Independent Television News 18. Oktober 1984. https://www.vie-publique.fr/discours/136291-interview-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-accorde (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

8 Ansprache von Jacques Chirac, 4. Januar 2007 https://www.challenges.fr/entreprise/le-discours-de-jacques-chirac_390565 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

9 Giscard d'Estaing (Anm. 6).

10 Chirac (Anm. 8).

11 Interview von Jean-François Poncet mit Politique Internationale, Nr. 126, Winter 2010. https://politiqueinternationale.com/revue/n126/article/leurope-entre-puissance-mondiale-et-puissance-regionale (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Sprachen, insbesondere im Deutschen, nicht so leicht ins Positive gewendet werden kann) besteht aus zwei Aspekten. Die Europäische Union soll nicht nur *Soft Power*, sondern auch *Hard Power* mit eigener Verteidigungspolitik sein. Für die Ausübung von *Hard Power* ist eine strategische Autonomie gegenüber dem Rest der Welt, einschließlich der USA, anzustreben, allerdings ohne Preisgabe der transatlantischen Solidarität. Diese Auffassung findet sich voll und ganz in Macrons Idee von der »strategischen Autonomie Europas« wieder.[12] Frankreichs großer Fehler bestand aber stets darin, institutionelle Reformen zu verweigern, die für die Verwirklichung einer Macht Europa notwendig waren. So lehnte Frankreich 1994 das von den deutschen Christdemokraten Schäuble und Lamers initiierte Projekt eines »föderalen« harten Kerns rund um die gemeinsame Währung ab. Ebenso stand Frankreich immer auf der Seite jener Staaten, die einen strikt intergouvernementalen Ansatz in der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik befürworteten, wie es der französische Vorschlag einer Säulenstruktur bei den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht 1992 zeigte. Hier liegen die Grenzen für das französische Projekt zur *grandeur* mithilfe Europas.

Dritter Bezugsrahmen: Das Prinzip der nationalen Souveränität ist zu relativieren und ihm die so bezeichnete Praxis einer tatsächlichen Souveränität gegenüberzustellen. Der zweite Teil unserer Analyse wird zeigen, wie nach und nach eine semantische Verschiebung erfolgte, von der Idee der nationalen Souveränität hin zur europäischen Souveränität, die als real galt und die Emmanuel Macron letztlich formalisierte.

Es ist daher wichtig, in der französischen Politik die Befürworter Europas – seit Pompidou traf dies auf alle Staatspräsidenten zu – und die Befürworter der nationalen *grandeur* nicht als Opponenten zu sehen. Kein Präsident der Fünften Republik hat den gaullistischen Begriff der *grandeur* aufgegeben, selbst François Mitterrand nicht, der über weite Strecken seiner politischen Karriere hinweg General de Gaulle bekämpfte.[13] Alle Staatspräsidenten versuchten letztlich, die Idee von Frankreichs *grandeur* zu retten, indem sie dessen Führerschaft beim europäischen Einigungswerks beförderten, das Modell eines mächtigen Europas verteidigten und der nationalen Souveränität eine tatsächliche Souveränität entgegensetzten, denn ein solcher Diskurs ist nach wie vor erforderlich, um im eigenen Land gewählt zu werden. Daher fällt es Emmanuel Ma-

12 Interview von Emmanuel Macron mit der Zeitschrift *Le Grand Continent*, 16. November 2020.

13 Christian Lequesne: France. A European Middle Power with Still a Global Ambition, in: The Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft, hg. von Brian McKercher, London 2022, S. 82-91.

cron oder seinem abgeordneten Minister Clément Beaune nicht schwer, die Idee von der europäischen Souveränität zu propagieren und sich zugleich auf das Erbe General de Gaulles zu berufen. Diese Feststellung bedeutet ebenso wenig, dass es in Frankreich seit 1972 und erst recht seit Ende des Kalten Krieges 1990 keine politischen Bewegungen gegeben hätte, die eine solche Preisgabe von nationaler Größe in Form der einsamen Unabhängigkeit verweigerten. Die politischen Programme der Präsidentschaftskandidaten Marine Le Pen, Eric Zemmour und Jean-Luc Mélenchon 2022 sind konkreter Ausdruck davon. Sicher ist jedoch: Alle politischen Eliten, die seit 1969 an der Macht waren, einschließlich Laurent Fabius, einem entschiedenen Befürworter des »Nein« im Referendum von 2005 zum Europäischen Verfassungsvertrag, haben sich dem instrumentellen Ansatz bei der Einigung Europas angeschlossen und akzeptiert, dass es für die Rettung von Frankreichs *grandeur* kaum eine andere Wahl gibt.[14]

2. Bruch mit dem gaullistischen Erbe: hin zur »europäischen Souveränität«

Bei ihrem Engagement für den europäischen Einigungsprozess als Machtmultiplikator, der Frankreichs Position im internationalen System zu erhalten vermag, legten die politischen Eliten Frankreichs eine gewisse Beständigkeit an den Tag. Französische Regierungsvertreter und hohe Beamte betonen gerne die darin enthaltene Kontinuität gegenüber dem gaullistischen Erbe. Clément Beaune, Staatssekretär für europäische Angelegenheiten, unterstrich im Januar 2022, dass »die Europapolitik Frankreichs, ungeachtet der Polemiken oder Aussagen jener, die sich nicht erinnern, für welchen Präsidenten sie gearbeitet haben, eine große Kontinuität aufweise, dies gelte auch für jene General de Gaulles, auf den zuweilen zu Recht oder zu Unrecht Bezug genommen wird«. »Europäische Souveränität« sei somit als »Resümee« zu verstehen, als Ausdruck dessen, dass »nationale Souveränität stärker ist, wenn man sich für Europa engagiert«.[15]

Tatsächlich sind im Diskurs von der »Größe durch Europa« (*grandeur par l'Europe*), der bis in die 1960er Jahre zurückreicht, Elemente von Kontinuität zu erkennen, doch ist dieser genauer zu analysieren. Man

14 Laurent Fabius: 37 Quai d'Orsay. Diplomatie française 2012-2016, Paris 2016.

15 Interview von Clément Beaune mit France Inter, 2. Januar 2022. https://www.vie-publique.fr/discours/283153-entretien-clement-beaune-02012022-union-europeenne (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

muss danach fragen, was die politischen Eliten in Frankreich genau geäußert haben, und die Funktion der Worte ernst nehmen. Die »praktische Wende« in den Sozialwissenschaften, insbesondere die Forschung zu internationalen Beziehungen, zeigen, dass Phänomene, die auf der Makro-Ebene zu beobachten sind, häufig durch Praktiken konstituiert werden, die sich auf der Mikro-Ebene ereignen.[16] Zu diesen Praktiken, die als »sozial bedeutsame, von Akteuren ausgeführte Handlungsschemata« definiert werden, zählen auch Diskurse.[17] Wenn die Praktiker der französischen Politik den Begriff »europäische Souveränität« wählen, so mag dies belanglos erscheinen, doch wird damit letztlich eine politische Realität geschaffen. Zunächst ist zu präzisieren, dass »Souveränität« kein gewöhnliches Wort ist. Die politische Moderne des Westens entstand in enger Verbindung mit jenem Konzept von Souveränität, das die Welt in Staaten organisiert, die in ihrem jeweiligen Territorium über die oberste Gerichtsbarkeit verfügen. Rebecca Adler-Nissen und Thomas Gammeltoft-Hansen erinnern daran, dass Souveränität »die Welt konstituiert, wie wir sie kennen«.[18]

Der offizielle Diskurs über Souveränität kann mit der Realisierung von Souveränität selbst gleichgesetzt werden. In dieser Hinsicht ist es alles andere als nebensächlich, wenn der Begriff »europäische Souveränität« im Diskurs der politischen Eliten Frankreichs auftaucht, dies ist vielmehr Ergebnis eines langen historischen Prozesses, in dessen Verlauf sich die Ausübung von Souveränität durch die politischen Eliten Frankreichs veränderte. Nachdem diese noch nach dem Zweiten Weltkrieg unbeirrt an einer ausschließlich nationalen Sicht von Souveränität festgehalten hatten, entscheiden sie sich zunehmend für eine Relativierung der nationalstaatlichen Souveränität. Die europäische Integration, die ursprünglich als Kooperation zwischen souveränen Staaten gedacht war, wird zu einer gänzlich neuen politischen Bedingung, die von der klassischen Souveränitätsordnung abweicht. Dieser Prozess vollzieht sich nicht nach einem vorgegebenen Plan, sondern durch inkrementelle und progressive Veränderungen in der Praxis der politischen Akteure. Dies kann anhand der Verwendung des Begriffs »Souveränität« in den Reden französischer Staatspräsidenten gezeigt werden.

16 Vincent Pouliot: International Pecking Orders. The Politics and Practice of Multilateral Diplomacy, Cambridge 2016, S. 12.

17 Emanuel Adler und Vincent Pouliot: International Practices. Introduction and Framework, in: International Practices, hg. von Emanuel Adler und Vincent Pouliot, Cambridge 2011, S. 1-36; hier S. 6.

18 Rebecca Adler-Nissen und Thomas Gammeltoft-Hansen: Sovereignty Games. Instrumentalizing State Sovereignty in Europe and Beyond, New York 2008, S. 199.

Ein solches Vorgehen lässt sich damit rechtfertigen, dass in der Fünften Republik mit dem Amt des Staatspräsidenten eine starke Verkörperung des Staates einhergeht. In Frankreich existiert eine »soziale Magie«, wie es der Soziologe Pierre Bourdieu bezeichnet, das heißt, in der physischen Person des Staatspräsidenten ertönt die moralische Person des Staates, für den er spricht.[19] Anhand der qualitativen Analyse eines Korpus von 76 präsidialen Reden und Interviews aus den Jahren 1959 bis 2022, in denen der Begriff Souveränität auftaucht, kann gezeigt werden, dass sich die Ausübung von Souveränität in der Fünften Republik Frankreichs radikal veränderte.[20]

Will man verstehen, wie sich das Verhältnis der französischen Staatspräsidenten zur Souveränität entwickelte, ist von der Feststellung auszugehen, dass eine »geteilte Ausübung von Souveränität« nach gaullistischer Praxis ein Widerspruch in sich selbst ist. Für de Gaulle

> wäre jedes System, das unsere Souveränität an internationale Versammlungen überträgt, mit den Rechten und Pflichten der Republik unvereinbar, und außerdem wäre ein solches System sicherlich nicht in der Lage, das Volk hinter sich zu vereinen und zu führen, angefangen bei unserem eigenen Volk, vor allem wenn es um Fragen geht, die das Leben und die Seele betreffen.[21]

Zwar zögerten auch de Gaulles Nachfolger zuweilen, Souveränität auf supranationale europäische Institutionen zu übertragen, doch die gaullistische Auffassung von Souveränität war weitaus kategorischer, da sie eine geteilte Souveränitätsausübung auch in zwischenstaatlichem Format ablehnte.

Bei einer Pressekonferenz im September 1965, während der Krise des leeren Stuhls, rechtfertigt de Gaulle seine Verteidigung des Vetorechts bei Beratungen des EWG-Ministerrats mit dem Argument, eine »Übertragung von Souveränität« sei in Frankreich verfassungswidrig. Das Prinzip der qualifizierten Mehrheit wurde als Form einer »Unterordnung« abgelehnt, die nicht nur unerwünscht, sondern auch rechtlich nicht möglich sei. De Gaulle stützte sein Argument auf die Verfassung der Fünften Republik, die er wie folgt zitiert: »Die französische Souverä-

19 Vincent Pouliot: International Security in Practice. The Politics of NATO-Russia Diplomacy, Cambridge 2010, S. 87 f.

20 Salhi Isik Bora: Politikwissenschaftliche Dissertation: Escape Forward. French State Elites, EU Politics and the Discursive Practice of European Sovereignty, Sciences Po Paris, im Entstehen.

21 Ansprache von Charles de Gaulle, 19. April 1963. https://fresques.ina.fr/de-gaulle/fiche-media/Gaulle00086/allocution-du-19-avril-1963.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

nität liegt beim französischen Volk; es übt diese durch seine Vertreter und durch ein Referendum aus, ohne dass irgendeine Art von Ausnahme vorgesehen wäre«.[22] Hier muss erläutert werden, dass die Ablehnung von Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit ein allgemeines Prinzip ist, das sich nicht auf den Sicherheits- und Verteidigungsbereich beschränkt. So war die Krise des leeren Stuhls Folge einer Meinungsverschiedenheit bei der Umsetzung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP). Man kann daher kaum behaupten, unter der Präsidentschaft de Gaulles habe Frankreich bereits mit der Zielsetzung einer »europäischen Souveränität« gehandelt. Wenn de Gaulle meinte, Europa müsse im Kalten Krieg eine unabhängige Haltung einnehmen, und tatsächlich ein »europäisches Europa« einforderte, so darf dadurch zu keinem Zeitpunkt die Ausübung der nationalen Souveränität durch die Staaten verändert werden.

Der erste Präsident, der überhaupt die Möglichkeit anerkannte, »Souveränität zu übertragen«, war Valéry Giscard d'Estaing. Er sprach von der Übertragung von Souveränität nicht als von einer unmittelbar bevorstehenden Realität, sondern von einer entfernten Möglichkeit. Er wollte die Franzosen dahingehend beruhigen, dass die allgemeine Wahl des Europäischen Parlaments »schlicht und einfach« Teil der Römischen Verträge (1957) sei und dass das neu gewählte Europäische Parlament keinerlei Möglichkeit haben werde, »seine Befugnisse zu überschreiten«.[23] Die Neuartigkeit bei der allgemeinen Wahl des Europäischen Parlaments war nicht die Schaffung einer neuen Versammlung (die Versammlung in Straßburg gab es seit 1952), sondern ein neues Verfahren zur Ernennung von deren Mitgliedern. Eine Übertragung von Souveränität stand somit zum damaligen Zeitpunkt nicht zur Debatte. Giscard d'Estaing zufolge »müsste, wenn es zu einer Übertragung von Souveränität kommen sollte, dieser eine Abstimmung im nationalen Parlament vorausgehen, eine Verfassungsänderung, flankiert von ganz präzisen Garantien«.[24] Giscard d'Estaing stellte zudem klar, dass während seiner Präsidentschaft eine solche Änderung nur durch ein Referendum zustande kommen könne. Zwar schloss er im Gegensatz zu Charles de Gaulle die Übertragung von Souveränität nicht aus, doch könne dies nur durch »die Zustimmung des Bürgerkollegiums unter feierlichsten Bedingungen« erfolgen.[25]

Fünf Jahre später wird ihm François Mitterrand, sein Nachfolger von der politischen Linken, widersprechen. In einem Interview mit der britischen Presse von 1984 befürwortete François Mitterrand die Abstim-

22 Pressekonferenz von Charles de Gaulle, 9. September 1965 (Anm. 4).
23 Giscard d'Estaing (Anm. 6).
24 Ebd.
25 Ebd.

mung mit qualifizierter Mehrheit, die Frankreich unter Charles de Gaulle abgelehnt hatte. Mitterrand rechtfertigte sich, indem er die Tragweite der Kursänderung durch ein pragmatisches Argument minimiert:

> Alle unsere Länder haben bereits auf bestimmte Aspekte ihrer nationalen Souveränität verzichtet, denn sie sind Mitglieder verschiedener Institutionen: Europäische Gemeinschaft, Europäische Kommission, Europäische Gerichtshöfe […]. Jederzeit unterzeichnen wir See-, Land- und Luftabkommen, die allesamt ihre Souveränität beinträchtigen. So ist das Leben in diesem Jahrhundert. Das Wichtigste ist, dass man souverän über seine Souveränität verfügt, d. h., dass diese Preisgaben frei und nicht aufgezwungen erfolgen.[26]

Im Gegensatz zu den Äußerungen Valéry Giscard d'Estaings scheint es für Mitterrand so zu sein, dass Souveränitätsübertragungen bereits seit Unterzeichnung der Römischen Verträge stattgefunden haben. Diese essenzielle Neuinterpretation des europäischen und internationalen Engagements Frankreichs erfolgte im Zusammenhang mit der »Austeritätswende«, die im März 1983 von der sozialistischen Regierung vollzogen wurde. Um den völligen Währungsverfall des französischen Franc zu verhindern, hatte die französische Zentralbank ausländische Devisenreserven mobilisiert. Allein im Jahr 1982 wurden 50 Prozent der Reserven eingesetzt, was eine Kooperation der europäischen Währungspolitik unerlässlich machte.[27]

Diese Relativierung der nationalen Souveränität fiel also mit einer Finanzkrise zusammen. François Mitterrand und die französische Regierung akzeptierten, dass Frankreichs wirtschaftliche Schwierigkeiten mit dem unaufhaltsamen Kontrollverlust über Waren- und Kapitalströme zusammenhingen. Ganz generell räumte die politische Elite Frankreichs ab 1983 ein, dass Wirtschaft nicht mehr auf nationaler Ebene reguliert werden könne, womit das Prinzip der nationalen Souveränität obsolet wurde. Auch wenn François Mitterrand in seinem Interview 1984 betonte, die Souveränitätsübertragungen seien mit Zustimmung erfolgt, wurden solche Verzichte zunehmend eher als erlitten denn als erwünscht dargestellt. So sprach François Mitterrand in einem Interview vom September 1992, vor dem Referendum zum Vertrag von Maastricht, dann auch vom »Zurückweichen« und von »Preisgabe von Souveränität«, die gegen den Willen der Staaten geschehen. Die Ursache für diese Souverä-

26 Mitterrand (Anm. 7).

27 David J. Howarth: The French Road to European Monetary Union, London 2001, S. 58.

nitätsverluste hing laut Mitterrand mit der Notwendigkeit zusammen, dass diese Souveränität »allzu eigennützig« beschützt werden müsse. Auf dem Währungsgebiet wird die Übertragung von Souveränität auf die europäische Ebene als einzige Lösung dargestellt, um ein »kontinuierliches Abgleiten in eine Dollarzone« abzuwenden.[28] Im Laufe der 1990er Jahre setzte sich die Globalisierung zunehmend als neue politische Bedingung durch, an die sich jeder Staat anpassen muss. Diese Dialektik zwischen Globalisierung und Souveränität erzeugte eine tiefe Spaltung in der französischen Politik, wie es die Polarisierung rund um das Referendum zum Vertrag von Maastricht 1992 zeigte. Die französische Gesellschaft teilte sich in zwei Lager, die über die traditionellen Parteilinien von rechts und links hinausreichten. Dagegen hielten die Regierungen unbeirrt daran fest, dass eine »post-souveräne« Ära angebrochen sei.

Jacques Chirac erklärte 1999 zum Thema Umweltschutz, dass »die Menschen eine kollektive Souveränität über unseren Planeten ausüben werden«.[29] Im Sinne einer »glücklich« gedachten Globalisierung[30] wurde die Europäische Union nicht als Institution mit »europäischer Souveränität«, sondern vielmehr als politisches Projekt verstanden, das über das Konzept der Souveränität hinausweist.[31] Die rechtlich-politische Ordnung Europas basierte auf Subsidiarität, die im Vertrag von Maastricht als oberstes Prinzip im europäischen Recht festgeschrieben wurde. Diese Idee, die ursprünglich als Doktrin der katholischen Kirche gegen staatliche Zentralisierung erdacht worden war, wurde von der christlich-demokratischen Bewegung, insbesondere in Deutschland, aufgegriffen. Im Gegensatz zu einer Souveränität, bei der die Welt in voneinander unabhängige politische Gemeinschaften aufgeteilt wird, regiert von der jeweils obersten politischen Autorität, geht Subsidiarität nun vom Individuum aus und entwirft konzentrische Kreise öffentlichen Handelns,

28 Rede von François Mitterrand, 5. Juni 1992. https://www.vie-publique.fr/discours/208895-intervention-de-m-francois-mitterrand-president-de-la-republique-sur (letzter Zugriff 16.6.2023).

29 Rede von Jacques Chirac, 7. Januar 1999, Paris, 1999. https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-9155-fr.pdf (letzter Zugriff 16.6.2023).

30 Der Begriff »glückliche Globalisierung« wurde vom Essayisten Alain Minc geprägt in seinem Buch: La mondialisation heureuse. La France sera-t-elle le mauvais élève de la modernité? Elle mérite mieux, Paris 1998, deutsch: Globalisierung. Chance der Zukunft, Wien 1998.

31 John Gerard Ruggie: Territoriality and Beyond. Problematizing Modernity in International Relations, in: International Organization 47, 1993, S. 139-174; Robert Keohane: The Ironies of Sovereignty. The European Union and the United States, in: Journal of Common Market Studies 40, 2002, 40, S. 743-765. Zu einem juristischen Ansatz zu diesem Thema vgl. Olivier Beaud, Théorie de la Fédération, Paris 2007.

die je nach Anforderungen der spezifischen Aufgabe aufeinanderfolgen.[32] Die Zustimmung der politischen Eliten Frankreichs zu dieser »post-souveränen« Welt sollte recht kurzlebig sein.

Unmittelbar nach der Mehrheit für das Nein beim Referendum von 2005 zum Europäischen Verfassungsprojekt griff die politische Führung in Frankreich den historischen Diskurs wieder auf und stellte die Europäische Union erneut als Machtmultiplikator in einer Weltordnung dar, die naturgemäß konfliktträchtig ist. Allerdings kehrte das Konzept der Souveränität in grundlegend veränderter Form wieder. Wie wir gezeigt haben, verstand Frankreich bereits unter der Präsidentschaft Charles de Gaulles die europäische Integration als Mittel zur Steigerung seiner Macht, allerdings im Rahmen einer traditionellen zwischenstaatlichen Bündnislogik, innerhalb der jeder Staat über seine volle Souveränität verfügte. Mit anderen Worten: Die Mehrung von Macht war nicht gleichbedeutend mit kollektiver Ausübung von Souveränität. Nach der Wende von 1983 in der französischen Regierungspolitik relativiert sich die Bedeutung der Souveränität im Kontext der wirtschaftlichen Globalisierung. »So ist das Leben in diesem Jahrhundert«, hatte François Mitterrand formuliert.[33] Euroskeptiker auf der Linken wie auf der Rechten machten sich den Begriff der Souveränität zu eigen. In einer legendären Rede vor der Nationalversammlung vom 5. Mai 1992 verwendete der gaullistische Abgeordnete Philippe Seguin den Begriff Souveränität 37 Mal.[34] Nach dem Nein zum Referendum von 2005 fand der Begriff »Souveränität« erneut Eingang in Präsidentenreden, doch eher im Sinne europäischer denn nationaler Souveränität. Bereits 2007 stellte Jacques Chirac fest,

> die Union kann nicht länger die einzige Einheit auf dem Kontinent sein, die keines ihrer Instrumente in der Wirtschafts-, Industrie-, Handels- oder Währungspolitik einsetzt; es ist an der Zeit, dass sie ihre wirtschaftliche Souveränität mit der Festlegung von Wechselkursen und einer Neubegründung der Wettbewerbspolitik ausübt, um der Globalisierung Rechnung zu tragen.[35]

32 Julien Barroche: État, libéralisme et christianisme. Critique de la subsidiarité européenne, Paris, 2012; Carlo Accetti Invernizzi: The European Union as a Christian Democracy: a heuristic approach, in European Journal of Public Policy 27, 2020, S. 1329-1348.

33 Mitterand (Anm. 7).

34 Rede von Philippe Séguin vor der Nationalversammlung, 5. Mai 1992. https://www.senat.fr/evenement/revision/seguin05051992.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

35 Ansprache von Jacques Chirac, 4. Januar 2007. https://www.challenges.fr/entreprise/le-discours-de-jacques-chirac_390565 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Diese Beschwörung der »europäischen Souveränität« durch Jacques Chirac erfolgte vor dem Hintergrund der Diskussion um die Idee des »Wirtschaftspatriotismus«.[36] Da Frankreich nicht über die kritische Masse verfügte, um der Globalisierung die Stirn zu bieten, konnte »wirtschaftliche Souveränität« nur auf europäischer Ebene erreicht werden. In ähnlicher Weise argumentierte sein Nachfolger Nicolas Sarkozy, laut dem »die praktische Erfahrung von geteilter Souveränität gut zu den Anforderungen unserer Zeit passt«.[37] Sarkozy zufolge »gibt es eine Realität, die jeder verstehen, die jeder akzeptieren muss. Souveränität wird nur mit anderen zusammen ausgeübt«.[38] In einer Reihe von Bereichen, in denen öffentliches Handeln vollständig vergemeinschaftet wurde, wie beim Handel oder der währungspolitischen Zusammenarbeit, wurde die Ausübung der Souveränität durch Europa von den aufeinanderfolgenden französischen Regierungen voll und ganz verinnerlicht. Intern unterstreichen französische Politiker, dass eine rein nationale Souveränität unmöglich ist. Wenn Emmanuel Macron in seinem Diskurs als erster französischer Staatspräsident explizite Bezüge auf eine »europäische Souveränität« als »einzig mögliche im 21. Jahrhundert« formalisiert, so ist darin die Vollendung eines historischen Weges zu sehen, der von seinen Vorgängern seit langem eingeschlagen wurde, und weniger als Erfindung *ex nihilo*.[39]

3. Schlussfolgerung

Seit den Präsidentschaften von Valéry Giscard d'Estaing und François Mitterrand haben die politischen Eliten Frankreichs stets die Bedeutung der »tatsächlichen Souveränität« gegenüber einer formalen Souveränität unterstrichen. Unter Emmanuel Macron erfährt diese Idee eine beispiellose Generalisierung. Souveränität ist nicht länger das unveräußerliche Recht eines jeden Nationalstaats, allein zu handeln, sondern wird zu einer »Handlungsfähigkeit«, über die Großmächte verfügen. Somit ver-

36 Pressekonferenz des Premierministers Dominique de Villepin, 27. Juli 2005. https://www.vie-publique.fr/discours/148535-conference-de-presse-de-m-dominique-de-villepin-premier-ministre-sur (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

37 Rede von Nicolas Sarkozy bei der Jahreskonferenz der Botschafter, 27. August 2007. https://www.lemonde.fr/societe/article/2007/08/27/le-discours-de-politique-etrangere-de-m-sarkozy-integralite_947776_3224.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

38 Rede von Nicolas Sarkozy in Toulon, 1. Dezember 2011. https://www.lefigaro.fr/politique/le-scan/2014/03/27/25001-20140327ARTFIG00086-le-discours-de-nicolas-sarkozy-a-toulon-en-2011.php (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

39 Macron (Anm. 2).

liert Souveränität die sakrale Aufladung und wird zum Synonym für »strategische Autonomie«, zu einem Grundsatz öffentlichen Handelns, der bei der Entwicklung und Umsetzung öffentlicher Politiken einmal auf nationaler, ein anderes Mal auf europäischer Ebene verfolgt wird. Im vorliegenden Beitrag haben wir gezeigt, inwiefern in Frankreich die aktuelle Verbreitung der Idee von der »europäischen Souveränität« im Vergleich zum gaullistischen Erbe Kontinuität und Wandel beinhaltet. Einerseits ist das Konzept der Souveränität mit seiner kapazitätsbezogenen (und damit europäischen) Bedeutung nur zu verstehen, wenn man die enge Verbundenheit der politischen Eliten mit dem Status der Macht und mit der Idee von Frankreichs Größe berücksichtigt. Die ontologische Sicherheit der Fünften Republik ist untrennbar mit dieser Idee von Frankreichs Größe verbunden. Andererseits impliziert »europäische Souveränität« einen Wandel gegenüber dem gaullistischen Verständnis von Souveränität mit seiner ausschließlichen, gänzlich nationalen Bedeutung. Im Laufe der Zeit konnte mit dem ideellen Beharren auf Frankreichs Größe eine graduelle Europäisierung der französischen Souveränität gerechtfertigt werden, die ihr logisches Ende in der Berufung auf eine »europäische Souveränität« findet.

Übersetzung: Erika Mursa

Europäische Souveränität

Zauberwort oder belastbares Leitbild für die Europäische Union? Die deutsche Sicht

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet 

1. Einleitung

In den letzten Jahren hat der Begriff »europäische Souveränität« eine beachtliche Karriere absolviert und darf derzeit als das vorherrschende Leitbild für das in der Europäischen Union (EU) integrierte Europa gelten. »Europäische Souveränität« soll die EU dazu befähigen, den inneren Zusammenhalt zu stärken und auf der internationalen Ebene als starker und handlungsfähiger Akteur aufzutreten, der seine Interessen und Werte auch in der unübersichtlichen, spannungs- und konfliktreichen neuen multipolaren Weltordnung wirkungsvoll zu vertreten vermag. Die »europäische Souveränität« ist ein schillerndes Konstrukt, das einerseits zwischen Selbstbeschwörung und normativer Rollenzuschreibung oszilliert und andererseits konkret verschiedene Politik- und Handlungsfelder adressiert, die als zentral für das Erreichen von »Weltpolitikfähigkeit« gelten, um eine von Jean-Claude Juncker in Umlauf gebrachte, vorzügliche Formulierung zu verwenden. Es stellt sich folglich die Frage, ob das neue, modische Schlag- oder gar Zauberwort der »europäischen Souveränität« das Potenzial hat, der EU als zeitgemäßes, belastbares und ergebnisorientiertes neues Leitbild zu dienen.

Leitbild, nicht Grundlage und Ausgangspunkt eines künftigen europäischen Staates, ist sogleich zu betonen. Denn mit den Ausnahmen des Koalitionsvertrags der amtierenden deutschen Ampelregierung sowie vereinzelter weiterer Stimmen strebt die Debatte über die europäische Souveränität bisher nicht eine Staatswerdung Europas an. Ihr geht es nicht um die Errichtung der »Vereinigten Staaten von Europa«, einer föderal verfassten neuen Staatlichkeit auf europäischer Ebene. Diese Vision der Gründerjahre des sich vereinigenden Europas spielt derzeit keine nennenswerte Rolle. Vielmehr wird die aktuelle Verfasstheit der EU als *Entität sui generis* mit geteilten Zuständigkeiten und mithin geteilter Souveränität von Union und Mitgliedstaaten nicht in Frage gestellt. Europäische Souveränität als Leitbild und Zielrichtung soll die EU lediglich dazu befähigen, selbstbestimmt, durchsetzungsstark und möglichst unabhängig ihre Geschicke zu gestalten.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-024 | CC BY-SA 4.0

Nachfolgend sollen Entstehung, Entwicklung und aktueller Stand des neuen Leitbilds rekonstruiert und analysiert werden; dabei werden insbesondere die Beiträge Frankreichs und Deutschlands in den Blick genommen. Als Ausgangspunkt muss die programmatische Europa-Rede gelten, die Staatspräsident Emmanuel Macron im September 2017 an der Pariser Sorbonne hielt und die das neue Zauberwort lancierte (Punkt 2). Weiterhin wird darlegt, wie die Bundesregierung unter Kanzlerin Angela Merkel Macrons Initiative aufgriff und mit ihren eigenen Prioritäten verknüpfte. Der Funktionslogik des deutsch-französischen Motors der Integration folgend, entwickelten Paris und Berlin ein Kompromiss-Leitbild (Punkt 3). Die Bundestagswahl vom September 2021 brachte eine neue Koalition ins Amt, die sich dezidiert der »strategischen Souveränität« der EU verschrieben hat. Doch Russlands Krieg gegen die Ukraine hat eine »Zeitenwende« gebracht – so Kanzler Scholz im Februar 2022. Was bedeutet dies für Deutschlands Europaprogrammatik? (Punkt 4). Punkt 5 befasst sich mit dem aktuell herrschenden semantischen Durcheinander und fragt, ob und wie sich die europäische von der strategischen Souveränität unterscheiden lässt. In einem knappen Werkstattbericht wird sodann der neue Kurs der EU skizziert, der mehr Souveränität anstrebt. An Deutschlands Ampelregierung wird sodann die Frage gerichtet, ob sie auch nach der Zeitenwende das Leitbild der europäischen bzw. strategischen Souveränität verlässlich verfolgt (Punkt 6). Abschließend soll ein knapper Blick auf die Feierlichkeiten zum 60. Geburtstag des Elysée-Vertrags im Januar 2023 aufzeigen, inwiefern das neue Leitbild die deutsch-französische Freundschaft für Gegenwart und Zukunft inspiriert und prägt.

2. »Europäische Souveränität«: Eine neue Zukunftsperspektive für die EU?

Leitbilder oder Narrative »entwickeln Zukunftsperspektiven«, sie »stiften Sinn [und] verschaffen Orientierung«. Narrative wenden sich sowohl identitätsstiftend an die betroffene Gemeinschaft selbst als auch an außenstehende Dritte.[1] Die von Präsident Emmanuel Macron vorgestellte »europäische Souveränität« wird hier als solch eine identitätsstiftende Erzählung interpretiert.

1 Herfried Münkler: Auf der Suche nach einer neuen Europaerzählung, in: Staatserzählungen, hg. von Grit Straßenberger und Felix Wassermann, Berlin 2018, S. 169-196; hier S. 171 ff.

2.1 Macrons Sorbonne-Rede

Nachdem Präsident Macron bereits zuvor in Athen zu einer institutionellen Neubegründung Europas aufgerufen hatte, setzte er mit seiner inzwischen berühmten Sorbonne-Rede vom 26. September 2017 neue Maßstäbe: Denn unter dem Titel »Une initiative pour l'Europe. Pour une Europe souveraine, unie, démocratique« schuf er das seither viel diskutierte Schlag-, Mode- oder gar Zauberwort von der »europäischen Souveränität«. Er hob damit öffentlichkeitswirksam eine neue Begrifflichkeit aus der Taufe.[2] Macrons »Initiative für Europa« muss man als einen großen Wurf bezeichnen, der angesichts interner und externer Problemlagen die Schaffung eines »souveränen, geeinten, demokratischen Europas« zu einer Notwendigkeit erklärte.

Zu Beginn seiner Rede legte Macron die Zielsetzung seiner Initiative offen und definiert sein neues Zauberwort:

> Allein Europa kann tatsächliche Souveränität gewährleisten, das heißt, die Fähigkeit, in der heutigen Welt zu bestehen, um unsere Werte und unsere Interessen zu verteidigen. Es gilt, eine europäische Souveränität aufzubauen und es besteht eine Notwendigkeit, sie aufzubauen.

Macron möchte diese »europäische Souveränität« auf sechs Pfeilern errichten: auf einer starken europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, einer effektiven und zugleich humanen Migrationspolitik, einer auf Afrika fokussierten partnerschaftlichen Entwicklungspolitik, einer auf Nachhaltigkeit abzielenden Vorreiterrolle in der Umwelt- und Klimapolitik, der aktiven Gestaltung der Digitalisierung sowie der Konsolidierung und Stärkung der Wirtschafts-, Industrie- und Währungsmacht der EU. Zu allen sechs Pfeilern unterbereitete Macron detaillierte Vorschläge. Am Ende der Rede rief er zu einer veritablen Neubegründung Europas im Geiste der europäischen Souveränität auf; er forderte Deutschland dazu auf, gemeinsam mit Frankreich hierfür die entscheidenden, konkreten Impulse zu setzen.

Mit dem Aufruf zur Schaffung einer europäischen Souveränität hat Macron ein problemadäquates neues EU-Narrativ begründet, das um-

2 Für die folgenden Belegstellen vgl. Emmanuel Macron: Une initiative pour l'Europe. Pour une Europe souveraine, unie, démocratique https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-democratique (letzter Zugriff 16. 6. 2023). Schon Präsident Hollande hatte 2015 vor dem Europäischen Parlament von einer europäischen Souveränität gesprochen, doch hatte dies keinen öffentlichen Nachhall erzeugt. Virginie Malingre: L'»Europe souveraine«, une idée floue, in: Le Monde, 2. März 2021.

gehend auf Resonanz stieß. So gab Kommissionspräsident Juncker seiner Rede zur Lage der Union im September 2018 sogleich den Titel »Die Stunde der europäischen Souveränität«. Zweifelsohne hat Macron sein Zauberwort zum richtigen Zeitpunkt in Umlauf gebracht. Wenige Monate nach seiner Wahl konnte er damit nicht nur seine Statur als überzeugter Europäer und als Vordenker der Integrationsgemeinschaft substanziell befördern, sondern er traf auch sehr präzise den Zeitgeist.

Die Rede ist wahrlich ein großer Wurf: So bietet sie zum einen für das integrierte EU-Europa eine zeitgemäße Antwort auf die bereits 2017 virulenten Herausforderungen an. Als solche lassen sich benennen: Eine sehr weitreichende Globalisierung, die Abhängigkeiten schafft, damit verknüpft der Aufstieg auch autoritärer Schwellenländer, der Klimawandel, der Brexit sowie die Gefahr eines technologischen und industriellen Abstiegs Europas.

Eine Meisterleistung war Macrons Rede zum zweiten, weil ihm mit seinem neuen Konzept ein Befreiungsschlag für die französische Europapolitik gelungen ist. Denn das Bestechende an Macrons Rede ist, dass er diese europäische Souveränität vom tradierten französischen Mantra einer auf autonome militärische Handlungsfähigkeit fokussierten *Europe puissance* löste (vgl. Punkt 2.2).

Ein drittes herausragendes Merkmal des Konzepts ist, dass Macron die europäische Souveränität vollkommen von einer Staatswerdung abtrennte. Damit folgt er Ansätzen, die in den internationalen Beziehungen seit Jahren unter der Bezeichnung *Global Governance* zirkulieren und die ebenfalls politische Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit auf internationaler Ebene erreichen wollen, ohne staatsähnliche Strukturen aufzubauen, nach dem Motto: »die Welt regieren ohne Weltregierung«.[3] Macron denkt die europäische Souveränität nicht als Souveränität einer staatsgewordenen EU. »Nichts liegt Macron ferner als eine Übertragung französischer Hoheitsrechte auf einen europäischen Überstaat.«[4] (vgl. Punkt 5.1).

Mit der Loslösung der europäischen Souveränität von einer Staatswerdung vermied Macron gleichzeitig auch die erwartbaren Widerstände aus anderen EU-Staaten. Denn in der Tat grassiert derzeit eine Fixiertheit auf die nationalstaatliche Souveränität. Diese zeigt sich vom Brexit über den Aufstieg rechtspopulistischer und rechtsextremer anti-europäischer

3 Beate Kohler-Koch: Die Welt regieren ohne Weltregierung, in: Regieren im 21. Jahrhundert – zwischen Globalisierung und Regionalisierung, hg. von Carl Böhret und Göttrick Wewer, Wiesbaden 1993, S. 109-141.

4 Heinrich August Winkler: Europäisches Missverständnis, in: IPG 2022, abrufbar unter https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/missverstaendnis-europas-zukunft-6077/ (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Parteien in zahlreichen Mitgliedstaaten bis hin zu den polnischen Vorstellungen von der Vorrangstellung des nationalen vor dem europäischen Recht. Ein Anti-Europa-Diskurs, der sich souveränistisch versteht und aus dem extrem-linken Lager stammt, ist besonders in Frankreich deutlich vernehmbar. Macrons gleichermaßen »zusammengesetzte«,[5] funktionale »europäische Souveränität« ohne Staatswerdung vermeidet all diese Klippen. Sie soll die vorhandenen Fähigkeiten bündeln und ausbauen, um dem Selbstbehauptungswillen und der Selbstbehauptungsfähigkeit der EU Durchschlagkraft zu verleihen. »L'Europe ne vivra que par l'idée que nous nous en faisons«, sagte der Präsident an der Sorbonne (Europa wird nur durch die Vorstellung leben, die wir uns von ihm machen).

2.2 Macrons europäische Souveränität – mehr als alter Wein in neuen Schläuchen

Es lässt sich festhalten: Macron hat mit seinem Konzept ein zeitgemäßes, wirkungsmächtiges neues Leitbild für die EU entworfen. Außerdem ist ihm damit ein Befreiungsschlag für die französische Europapolitik gelungen, weil die »europäische Souveränität« sich von den tradierten französischen Vorstellungen einer auf autonome militärische Handlungsfähigkeit fokussierten *Europe puissance* der 1970er Jahre unterscheidet. Zuvor hatte das Frankreich de Gaulles die sicherheits- und verteidigungspolitische Unabhängigkeit Europas unter französischer Führung erzwingen wollen und trat 1966 aus den militärischen Strukturen der NATO aus. Wie schon an den gescheiterten Fouchet-Plänen der frühen 1960er Jahren ersichtlich, war dieses französische Ansinnen für die anderen Mitgliedstaaten und insbesondere die BRD inakzeptabel. Sie sah ihre und der EWG/EG Sicherheit ausschließlich durch die NATO mit den dahinterstehenden US-amerikanischen Sicherheitsgarantien gewährleistet.

Nach der europapolitischen Kehrtwende, die mit Amtsantritt von Valéry Giscard d'Estaing erfolgte, versuchte Frankreich kontinuierlich, bei größtmöglicher einzelstaatlicher Souveränitätswahrung das Konzept der *Europe puissance* durchzusetzen, die weitgehend auf die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ausgerichtet war. Als »einsamer Rufer in der Wüste«[6] wollte Frankreich die EG sicherheits- und vertei-

5 Hier wird auf Reinhard Rummel rekurriert, der zur Analyse des damals noch embryonären europäischen Politikfeldes den trefflichen Begriff der »zusammengesetzten Außenpolitik« verwendet hat, vgl. Reinhard Rummel: Zusammengesetzte Außenpolitik. Westeuropa als internationaler Akteur, Kehl am Rhein 1982.

6 Michael Meimeth: Sicherheitspolitik zwischen Nation und Europa. Deutsche und französische Perspektiven, in: Die Zukunft von Nationalstaaten in der europä-

digungspolitisch handlungsfähig, stark und unabhängig machen, was insbesondere auch eine größere Unabhängigkeit von der NATO und deren Führungsmacht USA implizierte. Aber auch dies blieb für die BRD und andere inakzeptabel. Daher entfaltete Frankreichs sicherheits- und verteidigungspolitischer Sonderweg über Jahrzehnte hinweg Spannungen. Auch zwang er Deutschland zu einem Spagat in der Europa- sowie Sicherheits- und Verteidigungspolitik: Einerseits musste Frankreich als privilegierter und unverzichtbarer Partner im Rahmen des »embedded bilateralism«[7] bei der Stange gehalten werden. Andererseits galt es, sich Washington gegenüber als verlässlicher Bündnispartner zu beweisen. Kurz: Das französische Mantra von der *Europe puissance* hatte sich über all die Jahre hinweg als nicht anschlussfähig für Frankreichs europäische Partner erwiesen.

Angesichts großer weltpolitischer Umbrüche hat die deutsche, französische und europäische Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik der letzten Jahrzehnte substanzielle Veränderungen erfahren. So entwickelte die EU eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie eine Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) und baut sie seit Jahren kontinuierlich auf und aus, Frankreich kehrte 2009 in die militärischen Strukturen der NATO zurück, 2017 fasste die EU den Permanent Structured Cooperation (PESCO)-Beschluss, der es besonders fähigen und engagierten Mitgliedstaaten ermöglicht, »im Hinblick auf Missionen mit höchsten Anforderungen« (Art. 42,6 EUV) verstärkt zusammenzuarbeiten. Mit Blick auf die GSVP bleibt festzuhalten, dass Frankreich auch unter Macron noch immer einen Ansatz verfolgt, der stark auf autonome europäische sicherheits- und verteidigungspolitische Handlungsfähigkeit abzielt. Dieses Ansinnen hatte Macron schon in seiner Sorbonne-Rede betont, und es schlug sich später in seiner Forderung nach einer »richtigen europäischen Armee« nieder.[8]

Dennoch reicht Macrons Konzept der »europäischen Souveränität« weit über den sicherheits- und verteidigungspolitischen Bereich hinaus. Schließlich bezieht sich nur einer seiner sechs Pfeiler auf diese Politikfelder. Erst in ihrer Gesamtheit erlauben es diese sechs Pfeiler, »europäische Souveränität« als »zusammengesetzte Souveränität« zu erringen, so

ischen Integration, hg. von ders. und Joachim Schild, Opladen 2002, S. 231-247; hier S. 232.

7 Ulrich Krotz und Joachim Schild: Shaping Europe. France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysée Treaty to Twenty-First Century Politics, Oxford 2013.

8 Deutsche Europapolitik von Adenauer bis Merkel, hg. von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Wiesbaden 2021, S. 331.

dass festgehalten werden kann: Macrons Konzept ist weit mehr als nur alter französischer Wein in neuen Schläuchen. Es stellt einen wichtigen neuen Ansatz in der französischen Europapolitik dar.

3. Die deutsche Antwort unter Angela Merkel

Auch Angela Merkel und ihre großkoalitionäre Regierung (CDU/CSU und SPD) erkannten angesichts der bereits angesprochenen weltpolitischen Umbrüche und nicht zuletzt angesichts der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten die Notwendigkeit einer dezidierten Selbstbehauptung Europas. So ist ein Satz Angela Merkels historisch geworden, den die Bundeskanzlerin, unter dem Schock des ersten, desaströsen Europa-Besuchs des neuen US-Präsidenten stehend, am 28. Mai 2017 in Trudering in München formulierte: »Die Zeiten, in denen wir uns auf andere völlig verlassen konnten, die sind ein Stück vorbei und deshalb kann ich nur sagen, wir Europäer müssen unser Schicksal wirklich in unsere eigene Hand nehmen«.[9] Das war eine für einen deutschen Kanzler bzw. deutsche Kanzlerin geradezu revolutionäre Aussage, die die Verlässlichkeit und Vertrauenswürdigkeit des transatlantischen Partners offen anzweifelte.

3.1 Deutschland betont den Multilateralimus

Es ist mitunter behauptet worden, dass Angela Merkels Deutschland nie auf Macrons Initiative geantwortet habe.[10] Dieser Interpretation soll hier widersprochen werden. Merkels vierte und letzte Regierung hat sehr wohl auf Macron geantwortet – wenn auch zugegebenermaßen spät und recht unscheinbar daherkommend. So lässt sich ein ausführliches Interview, das Merkel am 3. Juni 2018 der *Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung* gab, als die Antwort der Kanzlerin auf Macron werten.[11] Merkel formuliert hier den zentralen deutschen Beitrag zu einem neuen EU-Leitbild.

9 Angela Merkel zitiert nach Annett Meiritz, Anna Reimann und Severin Weiland: Merkels Bierzeltrede. Jeder Satz ein Treffer, in: Der Spiegel 29. 5. 2017 https://www.spiegel.de/politik/deutschland/angela-merkel-das-bedeutet-ihre-bierzelt-rede-ueber-donald-trump-a-1149649.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

10 Cécile Boutelet: Olaf Scholz défend une vision stratégique renouvelée sur l'Europe, in: Le Monde, 31. August 2022.

11 Angela Merkel: Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und innen, Interview mit der Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung, 3. Juni 2018.

Zunächst skizzierte Merkel drastisch die sich bedrohlich verändernde Weltordnung und erinnerte explizit an ihr Truderinger Bekenntnis. Ohne den Begriff der europäischen Souveränität zu verwenden, forderte sie:

> Europa muss handlungsfähig sein – nach außen und nach innen. […] Europa soll wahrgenommen werden als starke Stimme im Konzert der globalen Akteure […]. Es soll klar sein, […] dass wir die Kraft sind, die den Multilateralismus stärkt.

Damit adressierte Merkel zum einen Trump: Amerika bekenne sich »im Augenblick […] nicht in allen Bereichen zu den multilateralen Vereinbarungen«. Mit ihrer Verortung des europäischen Strebens nach größerer Handlungsfähigkeit im multilateralen Rahmen setzte Merkel zum anderen einen eigenen deutschen Akzent.

3.2 Die deutsch-französische Leitbildsynthese

Angesichts der tradierten Motorenrolle, die Deutschland und Frankreich seit den 1970er Jahren für den europäischen Integrationsprozess ausüben,[12] kann nicht verwundern, dass in der Folgezeit eine deutsch-französische Leitbildsynthese entstand. Beide Leitbildbeiträge beinhalteten ja durchaus unterschiedliche Konnotationen – hier die Betonung der europäischen Souveränität, dort der starke Verweis auf die überwölbenden multilateralen Strukturen auf internationaler Ebene. In der Erklärung von Meseberg anlässlich der bilateralen Regierungskonsultationen vom 19. Juni 2018 wurden beide Leitbildbeiträge zusammengeführt: »Frankreich und Deutschland eint das gemeinsame Eintreten für das europäische Projekt: ein demokratisches, souveränes und geeintes Europa«. Dies ist das erste Mal, dass Deutschland direkt von einem souveränen Europa spricht. Weiter heißt es in dieser Erklärung: »Die Europäische Union wird […] den Multilateralismus entschieden verteidigen, reformieren und stärken«. Auch im neuen deutsch-französischen Freundschaftsvertrag, dem Vertrag von Aachen vom 22. Januar 2019, wird im Vorspann versprochen, für eine »geeinte, leistungsfähige, souveräne und starke Europäische Union« einzutreten; zugleich betont der Vertrag das »feste Bekenntnis zu einer internationalen, regelbasierten und auf Multilateralismus gründenden Ordnung«.

12 Krotz und Schild: Shaping Europe (Anm. 7); Tuoma Iso-Markku und Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Towards German Leadership? Germany's Evolving Role in European Security and Defense Policy. German Politics 29, 2020, S. 59-78.

Auch die »Allianz der Multilateralisten«, die Außenminister Heiko Maas und sein französischer Kollege Jean-Yves Le Drian im September 2019 in New York aus der Taufe hoben, kann als Niederschlag des neuen Leitbildes gewertet werden. Zuvor hatten beide Minister in einem packenden Appell die zentralen Fragen gestellt: »Wer, wenn nicht wir? Wann, wenn nicht jetzt?«[13] Insgesamt kann man Außenminister Heiko Maas und seinen Staatssekretär Miguel Berger als große Anhänger der europäischen Souveränität à la Macron bezeichnen. Auf der Münchner Sicherheitskonferenz 2019 sagte Maas: »Nur wenn wir Souveränität europäisch bündeln, kann Europa souverän handeln« und forderte »eine eigene geopolitische Identität«. Für Berger bedeutet europäische Souveränität »die Stärkung Europas auf allen Ebenen«, er verwendet auch den Begriff der »kooperativen Souveränität«.[14]

Im deutschen Ratspräsidentschaftsprogramm 2020, »Gemeinsam. Europa wieder stark machen«, wird die europäische Souveränität nur im Zusammenhang mit »strategischen Bereichen industrieller Produktion« erwähnt; weiterhin ist mehrfach von digitaler und technologischer Souveränität die Rede – mehr nicht. Der Begriff der »strategischen Souveränität«, der sich als Synonym zur europäischen Souveränität interpretieren lässt (vgl. Punkt 5), tauchte erstmals offiziell auf dem Höhepunkt der deutsch-französischen Kooperation des Tandems Merkel-Macron auf. In der »deutsch-französischen Initiative zur wirtschaftlichen Erholung Europas nach der Coronakrise« vom 18. Mai 2020, die letztendlich zum Corona Recovery Fund und zum Programm NextGenerationEU führte, wird »strategische Souveränität im Gesundheitsbereich« gefordert. Es fällt zudem der Begriff »digitale Souveränität«, und die »Souveränität der EU« wird im Zusammenhang mit der »Stärkung der wirtschaftlichen und industriellen Widerstandsfähigkeit« erwähnt – all dies weist in Richtung eines zusammengesetzten, funktionalen Souveränitätsbegriffs.

13 Jean-Yves Le Drian und Heiko Maas: Wer, wenn nicht wir? Wann, wenn nicht jetzt? Gastbeitrag, in: Süddeutsche Zeitung, 13. Februar 2019. Erst anlässlich der Europarede von Bundekanzler Scholz in Prag im August 2022 war wohl manch einem bewusst geworden, dass dieses anscheinend perfekt auf die EU zugeschnittene Diktum ursprünglich auf die sog. samtene tschechische Revolution vom November 1989 zurückgeht, als Studierende unter dem Motto: Wann, wenn nicht jetzt? Wer, wenn nicht wir? zum demokratischen Umbruch aufriefen.

14 Miguel Berger: Europäische Souveränität – Selbstbehauptung in unruhigen Zeiten, in: Krisenlandschaften und die Ordnung der Welt, hg. von Barbara Lippert und Günther Maihold, Berlin 2020, S. 26-31.

4. Die Ampelregierung und Europas Souveränität

Die Begriffe »ein souveränes Europa«, »europäische« und »strategische« Souveränität der EU fanden sich in den Wahlprogrammen der Parteien zur Bundestagswahl 2021 in unterschiedlichen Dosierungen wieder. Während die SPD mehrfach von einem »souveränen Europa« sprach, adressierte Bündnis 90/Die Grünen die »strategische Souveränität«. Die FDP forderte eine »außenpolitisch starke EU, die ihre [...] Souveränität schützt« sowie »eine größere strategische Souveränität«. CDU/CSU verlangten für die EU eine »neue Weltpolitikfähigkeit« und eine »europäische Souveränitätsoffensive«.

4.1 Die europapolitischen Pläne im Koalitionsvertrag

Nach dem überraschend guten Abschneiden der SPD, die unter ihrem Kanzlerkandidaten Olaf Scholz mit 25,7 Prozent der Stimmen als stärkste Fraktion aus den Bundestagswahlen vom 26. September 2021 hervorging, strebte sie sehr zügig eine sog. Ampelkoalition mit Bündnis 90/Die Grünen – mit 14,8 Prozent der Stimmen drittstärkste Kraft im Bundestag – sowie mit der FDP (11,5 Prozent) an. Im Koalitionsvertrag vom 23. November 2021 wird die »strategische Souveränität« der EU mehrfach angesprochen, der Begriff »europäische Souveränität« hingegen findet sich nicht. Eine zentrale Passage lautet:

> Die strategische Souveränität der Europäischen Union wollen wir erhöhen, indem wir unsere Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs- und Handelspolitik wertebasiert und als Basis gemeinsamer europäischer Interessen ausrichten.

An anderer Stelle heißt es: »Eine demokratisch gefestigte, handlungsfähige und strategisch souveräne EU ist die Grundlage für unseren Frieden, Wohlstand und Freiheit.« Vorrangig müsse die eigene Handlungsfähigkeit im globalen Kontext hergestellt werden, um

> in wichtigen strategischen Bereichen, wie Energieversorgung, Gesundheit, Rohstoffimporte und digitale Technologie, weniger abhängig und verwundbar zu sein, ohne Europa abzuschotten. Wir werden kritische Technologie und Infrastruktur besser schützen. [...] Europäische Unternehmen schützen wir besser gegen extraterritoriale Sanktionen.

Zu diesem deutschen Koalitionsvertrag, der wohlgemerkt Monate vor dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine beschlossen wurde, kom-

mentierte Sylvie Kaufmann in Le Monde: »Le chapitre sur l'Europe pourrait, par endroits, avoir été écrit à Paris« (Das Kapitel über Europa hätte teilweise in Paris geschrieben werden können). Frankreich sei glücklich gewesen, das Wort »Souveränität« so oft vorzufinden und, »ô bonheur«, auch das Adjektiv »strategisch«.[15] Allerdings habe Paris laut Kaufmann ganz und gar nicht gefallen, dass sich der Koalitionsvertrag der Ampel auch eine veritable Staatswerdung der EU zum Ziel setzt. Dafür hatten sich in ihren Wahlprogrammen in der Tat Bündnis 90/Die Grünen ausgesprochen, die eine »föderale europäische Republik« anstrebten, während die FDP sich das Ziel eines »dezentral und föderal verfassten Europäischen Bundestaates« mit »rechtsverbindlicher Verfassung« gesetzt hatte. Im SPD-Wahlprogramm fand sich keine entsprechende Zielsetzung. Im Koalitionsvertrag vom 23. November 2021 konnten sich dann die kleineren Koalitionsparteien durchsetzen, denn dort heißt es, dass die EU sich zu »einem föderalen europäischen Bundesstaat« weiterentwickeln solle, »der dezentral auch nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit organisiert ist und die Grundrechtecharta zur Grundlage hat«.

Angesichts dieser visionären Zielsetzung muss erstaunen, dass der Koalitionsvertrag bezüglich des anvisierten europäischen Bundesstaats völlig stumm bleibt. Skizzen für die Institutionen, die künftig einen europäischen Bundesstaat regieren sollten, und für die Beziehungen zwischen künftigem Bundesstaat und Glied- oder Mitgliedstaaten fehlen vollständig. Daher stellt sich die Frage, wie ernst es der Ampel mit der visionären bundesstaatlichen Zielsetzung ist. Werden hier – wie in anderen Passagen des Vertrags auch – durch Floskeln die deutlichen Diskrepanzen der Koalitionäre übertüncht, was ja zur berechtigten Frage führt, »ob zusammen regieren kann, was nicht zusammengehört«?[16] Dessen ungeachtet bleibt festzuhalten, dass sich das Bekenntnis des Koalitionsvertrags zur »strategischen Souveränität« und einer »strategisch souveränen EU« an sehr zahlreichen Stellen und häufig auch konkret ausbuchstabiert wiederfindet. Damit darf dieses Konzept als europapolitische Richtschnur der Ampelregierung gelten.

15 Sylvie Kaufmann: Berlin-Paris, l'alignement des planètes, in: Le Monde, 16. Dezember 2021.

16 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Eine Ampelregierung, die »Fortschritt wagen will« – auch in der Europapolitik?, 8. Dezember 2021, www.MainEuropa.de (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

4.2 Der Ukraine-Krieg als Zeitenwende

Auf Russlands Überfall auf die Ukraine reagierte Kanzler Olaf Scholz in seiner viel beachteten Regierungserklärung vom 27. Februar 2022, deren erster Satz lautete: »Der 24. Februar 2022 markiert eine Zeitenwende in der Geschichte unseres Kontinents«.[17] Putin »zertrümmert die europäische Sicherheitsordnung, wie sie seit der Schlussakte von Helsinki fast ein halbes Jahrhundert Bestand hatte«. Scholz leitete daraus Konsequenzen ab: Erstens werde Deutschland der Ukraine Waffen liefern, zweitens stimme Deutschland dem umfangreichen Sanktionspaket der EU gegen Russland zu, drittens stehe Deutschland »ohne Wenn und Aber […] zu unserer Beistandsplicht in der NATO«.

Um dies realisieren zu können – so der Kanzler in der am meisten beachteten Passage seiner Erklärung – müsse Deutschland »deutlich mehr in die Sicherheit unseres Landes investieren«. Es folgte die Ankündigung, ein einmaliges Sondervermögen in Höhe von 100 Milliarden Euro einzurichten, um die Bundeswehr angemessen auszustatten. Außerdem versprach der Kanzler: »Wir werden von nun an Jahr für Jahr mehr als 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in unsere Verteidigung investieren«. Dieses Versprechen bedeutet ebenso wie die Bereitschaft zu Waffenexporten in das Konfliktgebiet Ukraine wahrhaftig eine klare Zeitenwende in der deutschen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Denn seitdem die NATO 2014 in Wales beschlossen hatte, dass alle Mitgliedstaaten bis 2024 zwei Prozent ihres BIP für Verteidigungszwecke ausgeben müssen, war Deutschland regelmäßig weit unter dieser Zielmarke geblieben: Trotz beachtlicher Steigerungen des Budgets in den letzten Jahren erreichten Deutschlands Verteidigungsausgaben bloß 1,24 Prozent in 2018, 1,37 Prozent in 2019 und 1,57 Prozent in 2020.[18]

Scholz kündigte die Beschaffung von US-amerikanischen Kampfflugzeugen F-35 für die sog. nukleare Teilhabe an und bekannte sich gleichzeitig zu den gemeinsamen Rüstungsprojekten »mit europäischen Partnern und insbesondere Frankreich«. Daraufhin sprach er die europäische Dimension der Zeitenwende an. Sie beinhalte – so der Kanzler – die Herausforderung, »die Souveränität der Europäischen Union nachhaltig und dauerhaft zu stärken«. Scholz beschwor zugleich die Chance, die darin liege,

17 Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022, abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/regierungserklaerung-von-bundeskanzler-olaf-scholz-am-27-februar-2022-2008356 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

18 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Germany and the European Union. How Angela Merkel shaped Europe, Cham 2022, S. 111.

dass wir die Geschlossenheit wahren, die wir in den letzten Tagen unter Beweis gestellt haben, Stichwort ›Sanktionspaket‹. […] Europa ist unser Handlungsrahmen, nur wenn wir das begreifen, werden wir vor den Herausforderungen unserer Zeit bestehen.

4.3 Des Kanzlers Europa-Programmatik – die Prager-Rede

Die Zeitenwende-Rede richtete sich vor allem an die deutsche Bevölkerung und erwähnte die »Souveränität« der EU nur ein einziges Mal; allerdings markierte sie Europa als den Handlungsrahmen deutscher Politik. In einer weiteren programmatischen Rede hingegen unterbreitete der Bundeskanzler am 29. August 2022 in Prag seine Ideen und Vorschläge für ein »geopolitisches Europa« bzw. für die »europäische Souveränität«.[19]

Manchen gilt diese Rede als Deutschlands verspätete Antwort auf Macron.[20] Zunächst sprach Scholz sich dezidiert für die EU-Beitritte der Staaten des Westbalkans, der Ukraine, Moldaus und »perspektivisch« auch Georgiens aus und betonte die »geopolitische Dimension« dieser künftigen EU-Erweiterung. Eine derart erweiterte EU werde »anders aussehen als unsere heutige«. Deshalb schlug Scholz zum Erhalt der Handlungsfähigkeit der EU »in der gemeinsamen Außenpolitik, aber auch in anderen Bereichen wie der Steuerpolitik« schrittweise den Übergang zu Mehrheitsentscheiden vor[21] – dies diene einem »weltpolitikfähigen, geopolitischen Europa«. Es folgten Forderungen nach einer Reform der Kommissionsstruktur sowie nach einer neuen Mandatsverteilung im Europäischen Parlament. Letzteres birgt große Sprengkraft, wenn Scholz eine Mandatsverteilung »unter Beachtung auch des demokratischen Prinzips« verlangte, »wonach jede Wählerstimme in etwa das gleiche Gewicht haben sollte«. Dazu müsste die aktuelle degressiv-proportionale Mandatsverteilung, welche die großen Mitgliedstaaten stark benachteiligt, radikal verändert werden. Mittlere und kleine Mitgliedstaaten könnten dadurch in strukturelle Minderheitssituationen geraten, was sie kaum akzeptieren werden.[22]

19 Rede von Bundeskanzler Olaf Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

20 Boutelet: Olaf Scholz (Anm. 10).

21 Mehrheitsentscheide im Rat bedeuten, dass eine Mehrheit von 55 Prozent der EU-Staaten, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, zustimmen müssen (sog. doppelte Mehrheit).

22 Das ungünstigste Verhältnis von repräsentierten Bürgern pro Abgeordnetem im Europäischen Parlament (MdEP) weist Frankreich auf, gefolgt von Deutschland

Hochinteressant waren auch des Kanzlers Ausführungen zur europäischen Souveränität, die er folgendermaßen definierte:

> Im Kern bedeutet europäische Souveränität doch, dass wir auf allen Feldern eigenständiger werden, dass wir mehr Verantwortung übernehmen für unsere eigene Sicherheit, dass wir noch enger zusammenarbeiten und zusammenstehen, um unsere Werte und Interessen weltweit durchzusetzen. […] Die russischen Energieimporte sind ein besonders augenfälliges Beispiel dafür, aber keineswegs das einzige. Nehmen wir etwa die Engpässe bei der Lieferung von Halbleitern: Solch einseitige Abhängigkeiten müssen wir schnellstmöglich beenden!

Um diese europäische Souveränität zu erreichen, listete Scholz sodann zahlreiche konkrete Maßnahmen auf, mit deren Hilfe die EU ihre Abhängigkeiten reduzieren und sich zurück an die Weltspitze kämpfen könne: Rohstoffsicherung u. a. durch eine »echte europäische Kreislaufwirtschaft«, eine Strategie für »Made in Europe 2030« und für »Microchips made in Europe«, ein europäisches Wasserstoffnetz, eine europäische Weltraumpolitik und vieles mehr. All dies bezeichnete Scholz als »Schritte hin zu europäischer Souveränität«. Als besonders wichtig griff Scholz die Verteidigungspolitik heraus, wo er einen »koordinierten Aufwuchs europäischer Fähigkeiten« anmahnte. Ganz auf Linie mit all seinen Vorgängern hielt Kanzler Scholz zugleich fest: »Die NATO bleibt der Garant unserer Sicherheit. Richtig ist aber eben auch: Jede Verbesserung, jede Vereinheitlichung europäischer Verteidigungsstrukturen im EU-Rahmen stärkt die NATO«. Eine gestärkte GSVP der EU als europäischer Pfeiler in der NATO war bereits das Ziel aller Regierungen der Ära Merkel, die damit in einem gewissen Kontrast zu Frankreichs Autonomiebestrebungen standen. Gemäß der Prager Rede dürften entsprechende Spannungen mit Paris auch unter Kanzler Scholz anhalten. Nach detaillierten Ausführungen zu Europas Migrationspolitik und zur Verteidigung der Rechtsstaatlichkeit durch den neuen Konditionalitätsmechanismus,[23] endete Scholz in Prag mit dem Aufruf: »Wann, wenn nicht

und Italien: Während ein französischer MdEP 868.919 Bürger vertritt, sind es in Deutschland 854.167 und in Italien 821.918 Bürger; in Malta hingegen vertritt ein MdEP nur 66.667, in Luxemburg 83.333 Bürger. Die aktuelle Mandatsverteilung ist folglich sehr weit von einer Gleichheit der Stimmen, einer Grundregel von Demokratie, entfernt.

23 Zum neuen EU-Konditionalitätsmechanismus zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit vgl. Müller-Brandeck-Bocquet: Germany and the European Union (Anm. 18), S. 155-160.

jetzt, schaffen wir ein souveränes Europa, das sich in einer multipolaren Welt behaupten kann?«[24]

In dieser wichtigen Prager Rede spricht der Bundeskanzler folglich von der »europäischen Souveränität« und einem »souveränen Europa«, nicht aber von der »strategischen Souveränität« der EU. Scholz möchte die strategisch geplante Rückeroberung von Handlungsfähigkeit sowie die Reduktion von Abhängigkeiten und Verwundbarkeiten erreichen. Bei Scholz drücken das Substantiv »Souveränität« sowie das Adjektiv »souverän« dieses Streben nach Selbstbestimmung und unabhängiger Gestaltungsmacht aus, ganz in Macrons Sinne. Es geht Scholz nicht um die Errichtung einer staatlichen »europäischen Souveränität«, d. h. eines europäischen Bundesstaates. Es ist sehr aufschlussreich, dass er diese Forderung des Koalitionsvertrags in der Prager Rede mit keinem Wort erwähnte.

5. Welche Rolle, welche Souveränität soll es denn sein?

Unter dem Stichwort der europäischen, wahlweise strategischen Souveränität bzw. strategischen Autonomie wird also schon seit Jahren an einem zeitmäßen Leitbild für die EU gearbeitet. Es ist jedoch zu betonen, dass es sich hierbei lediglich um die jüngste Etappe in einer Jahrzehnte währenden Dauerdebatte über eine angemessene weltpolitische Rolle der EU handelt. Sie hob bereits in den 1970er Jahren an und nahm mit dem Ende des Ost-West-Konflikts in einem völlig veränderten internationalen Kontext an Intensität zu. Nach all den eben diesem Konflikt geschuldeten Zögerlichkeiten der jungen Integrationsgemeinschaft EGW/EG in der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik beschloss man im Vertrag von Maastricht (1993), ein stärkerer internationaler Akteur zu werden. Mit dem Vertrag von Nizza (2003) erfolgte auch der Einstieg in die GSVP, die mit dem Vertrag von Lissabon (2009) weiter ausgebaut wurde.[25] Javier Solana, der erste Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, prägte in jenen Jahren den treffenden Satz: »We have no choice, we must play a role«.[26] Doch welche Rolle sollte das sein? Die Suche des vereinten Europas nach einem

24 Siehe Anm. 13 und 19.

25 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet und Carolin Rüger: Die Außenpolitik der EU, Berlin und Boston 2015.

26 Solana zitiert nach Rikard Bentsson and Dave Allen: Exploring a Triangular Drama. The High Representative, the Council Presidency and the Commission, in: The High Representative for the EU Foreign and Security Policy – Review and

ihm angemessenen Rollenkonzept implizierte im Zeitverlauf Leitbilder wie die einer Zivilmacht, später einer normativen Macht und noch später einer transformativen Macht.[27] Unter erneut radikal veränderten internationalen Bedingungen gab Emmanuel Macron dieser Rollensuche 2017 dann den neuen, schönen, viel verheißenden und attraktiven Namen: europäische Souveränität. Bald darauf zirkulierte auch der Begriff der »strategischen Souveränität«.

5.1 Rhetorisch-semantisches Durcheinander

Zu Beginn der Debatte war häufig ebenfalls von »strategischer Autonomie« die Rede, die die EU anstreben müsse. Doch inzwischen scheint Konsens darüber zu herrschen, dass dieses erstmals in der »Globale(n) Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU« aus dem Jahr 2016 verwendete Konzept enger gefasst ist als die beiden anderen Begriffe: Strategische Autonomie bezieht sich vorrangig auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Der Charme und vor allem der innovative Mehrwert des Macronschen Vorstoßes, der anschließenden Debatten sowie der realiter ergriffenen Maßnahmen (vgl. Punkt 5.2) liegen folglich darin, dass sie über die Bereiche von GASP und GSVP in die Technologie- und Industriepolitik, Rohstoff- und Energiesicherheit hineinreichen, vieles mehr noch adressieren und insgesamt nach Reduktion von Abhängigkeiten streben. Dafür kommen derzeit vorrangig die konkurrierenden Begrifflichkeiten der europäischen bzw. strategischen Souveränität oder einer souveränen bzw. strategisch souveränen EU als geeignetes Leitbild in Frage. Aber wie lassen sich beide Begriffe voneinander abgrenzen? Oder anders gefragt: Lassen sie sich überhaupt klar voneinander abgrenzen?

Daniel Fiott bespielweise schreibt in einem *Chaillot Paper*, das den Titel »European Sovereignty« trägt, nahezu durchgängig von strategischer Souveränität. Er grenzt diese zwar von der strategischen Autonomie ab, unternimmt jedoch keinen Versuch, europäische und strategische Souveränität begrifflich zu trennen.[28] Auch im politischen Diskurs ist ein stetes rhetorisch-semantisches Schwanken zu beobachten, wenn es um die Bezeichnung des neuen Leitbildes geht. Dies gilt zunächst für die französische Seite. So wechselte Macron mehrfach seine Rhetorik, nach-

Prospects, hg. von Gisela Müller-Brandeck-Bocquet und Carolin Rüger, Baden-Baden 2011, S. 109-129; hier S. 112.

27 Thomas Diez: A Different Kind of Power? The EU's Role in International Politics. International Debate Education Association, New York 2014.

28 European Sovereignty. Strategy and interdependence. Chaillot Paper 169, EUISS, hg. von Daniel Fiott, Paris 2021.

dem er lange die »strategische Autonomie« verwendet hatte. Ende 2021 hieß es: »Macron will nicht mehr von strategischer Autonomie sprechen, denn er weiß, dass das kontraproduktiv ist«,[29] wohl auch, weil der Begriff einen anti-amerikanischen Beigeschmack hat.[30] Inzwischen bevorzuge Macron den eindeutig »konsensuelleren Begriff« der »strategischen Souveränität«[31] – ganz wie die Ampel-Regierung in Berlin. Dennoch findet sich im französischen Ratspräsidentschaftsprogramm für das erste Halbjahr 2022 erneut der Begriff der strategischen Autonomie – allerdings nur im Kapitel Wettbewerbsfähigkeit. Dort heißt es: »Die Stärkung der strategischen Autonomie der EU wird im Mittelpunkt der Aktivitäten der französischen Ratspräsidentschaft stehen«. Ansonsten werden mehrfach die Begriffe »ein souveränes Europa« und »europäische Souveränität« verwendet. Die »strategische Souveränität« findet sich hier nicht.

Die deutsche Seite trug ebenfalls zum Durcheinander bei. In seiner Prager Rede brachte Bundeskanzler Scholz einen erneuten rhetorischen Dreh in die Debatte ein, indem er zum einen – so wie auch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen seit ihrem Amtsantritt – von einem »geopolitischen« Europa sprach. Zum anderen und im Gegensatz zum Koalitionsvertrag verwendete er nun den Begriff der europäischen Souveränität. Dass er sich dieses Schwenks durchaus bewusst war, wollte der Kanzler wohl mit seiner Bemerkung: »Mir geht es dabei nicht um Semantik« zum Ausdruck bringen.

Derzeit neigt man, wie es scheint, sowohl in Berlin als auch in Paris dazu, die beiden Leitbildvarianten als Synonyme zu begreifen und zu verwenden. Dann sei es halt so, könnte man sagen und damit die Sache ad acta legen. De facto aber trifft der Begriff der »strategischen Souveränität« das neue Leitbild besser, weil es auf allen Ebenen und in zahlreichen Politikfeldern den Erwerb und die Sicherung von künftiger Handlungsfähigkeit anstrebt und Abhängigkeiten zu reduzieren oder zumindest erträglicher zu gestalten versucht. Vor allem aber ist die strategische Souveränität der bessere Begriff, weil er die Missverständnisse vermeidet, die europäische Souveränität durchaus suggerieren kann. Denn »europäische Souveränität« impliziert für Staatsrechtler und Politikwissenschaftler die Zielsetzung der Schaffung einer europäischen politischen Entität, die Träger von staatlicher Souveränität werden könnte. »Europäische Souveränität« wirft unmittelbar die Frage nach

29 Virginie Malingre: Les Macronistes veulent remettre l'Europe à l'agenda politique, in: Le Monde, 11./12. November 2021.

30 Nils Schmid: Pour une Europe forte et souveraine, un nouvel accord entre France et Allemagne s'impose, in: Le Monde, 28. Januar 2022.

31 Kaufmann: Berlin-Paris (Anm. 15).

einer Staatswerdung der EU auf, denn souverän ist im allgemeinen politikwissenschaftlichen Verständnis nur ein Staat bzw. der ihn tragende Volkssouverän. Auch für den Historiker Heinrich August Winkler ist der »missverständliche, ambitiöse, falsche Assoziationen weckende Begriff der ›europäischen Souveränität‹« sehr problematisch, wofür er »grundsätzliche Überlegungen« anführt:

> In Demokratien kann es keine Souveränität jenseits der Volkssouveränität geben. Die Volkssouveränität findet ihren Ausdruck in Parlamenten, die aus allgemeinen, freien, geheimen, direkten und gleichen Wahlen hervorgehen, also dem Prinzip ›one person, one vote‹ entsprechen müssen. Ein solches Parlament gibt es jedoch nur auf nationaler, aber nicht auf europäischer Ebene.[32]

Dass sich aus Kanzler Scholz' Prager Forderung nach einer Mandatsverteilung im Europäischen Parlament »unter Beachtung auch des demokratischen Prinzips, wonach jede Wählerstimme in etwa das gleiche Gewicht haben sollte« gravierende Schwierigkeiten ergeben könnten, wurde bereits betont (Punkt 4.3). Auch ist zu wiederholen, dass der Erfinder der europäischen Souveränität, Emmanuel Macron, den Begriff vollständig losgelöst von einer Staatswerdung in den Ring geworfen hatte. Clément Beaune, der als Staatssekretär für europäische Angelegenheiten weite Teile von Macrons Sorbonne-Rede verfasste, hat klar festgehalten, dass Europa keineswegs ein staatliches System »nachäffen« sollte.[33] Die Errichtung eines »föderalen europäischen Bundesstaates« à la Ampel-Koalitionsvertrag ist für Paris unvorstellbar.

Begreift man europäische Souveränität aber losgelöst von einer möglichen Staatswerdung, was unterscheidet sie dann von der strategischen Souveränität? Nichts, könnte die Antwort lauten, aus der sich dann die Schlussfolgerung ergibt, dass beide Begriffe synonym verwendet werden können. Auch »Weltpolitikfähigkeit« bleibt als Leitbild weiterhin aktuell.

5.2 »Strategische Souveränität« *in the making*: ein kurzer Werkstattbericht

Strategische Souveränität zu erlangen, ist für die EU das Gebot der Stunde. In der Tat hat sie sich in jüngerer Zeit auf den Weg gemacht, dieses Ziel konkret anzugehen. So lässt sich rekonstruieren, dass und wie die EU Kurs auf Weltpolitikfähigkeit oder eben auf strategische Souverä-

32 Winkler: Europäisches Missverständnis (Anm. 4).

33 Clément Beaune: COVID-19. À bas la mondialisation? Vive l'Europe?, in: Politique étrangère, Automne 2020, S. 9-29; hier S. 19.

nität genommen hat.[34] Insbesondere sucht sie nach Wegen, wieder »mehr Wertschöpfung nach Europa zu verlagern«. So möchte die Kommission eine europäische Batteriezellproduktion aufbauen, einzelne Projekte sind in Schweden und Deutschland bereits angelaufen.[35] Seit 2019 versucht die EU auch, durch Reformen ihrer Wettbewerbspolitik eine veritable europäische Industriepolitik zu betreiben, die die Entstehung von europäischen »Champions« befördert[36] und gegebenenfalls Bieter aus Drittstaaten bei Ausschreibungen benachteiligen kann.[37]

Parallel dazu fordert die Kommission die Mitgliedstaaten auf, strategisch wichtige Unternehmen besser gegen ausländische Übernahmen zu schützen.[38] Weiterhin will die EU bis 2027 ein eigenes Satelliten-Internet aufbauen.[39] Auch soll Europa Chip-Weltmacht werden.[40] In ihrem »Chips Act« will die EU die Ansiedlung von Produktionsstätten massiv fördern und den europäischen Anteil an der Weltproduktion bis 2030 auf 20 Prozent hochfahren. Hierbei geht es um eine Reduktion der Abhängigkeit im Halbleiterbereich vor allem von den USA und Taiwan. Im September 2022 konnte Präsident Macron in Crolles bei Grenoble eine Halbleiter-Fabrik eröffnen, die Teil des französischen »plan éléctronique 2030« ist.[41] Im November 2022 kündigte der deutsche Chiphersteller Infineon ein neues Halbleiterwerk in Dresden an, und Intel möchte in Magdeburg eine solche Fabrik errichten.[42] Unter dem Stichwort der »technologischen Souveränität« verfolgt die EU einen engagierten Kurs bei der globalen Standardsetzung, um die Internet-Giganten zu zäh-

34 Gisela Müller-Brandeck-Bocquet: Weltpolitikfähig oder Weltpolitikunfähig? Notwendigkeit und politische Realität einer souveränen EU, in: Die neue Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration, hg. von Andreas Grimmel, Baden-Baden 2020, S. 209-233.

35 Joachim Becker und Christine Kunkel: Ohne China geht da gar nichts, in: Süddeutsche Zeitung, 7. November 2022.

36 Björn Finke: Neue Industriepolitik. Die EU will Europas Firmen besser für die Zukunft wappnen, in: Süddeutsche Zeitung, 27. November 2020; Matthias Kolb: Mehr Champions, in: Süddeutsche Zeitung, 5. März 2020.

37 Björn Finke: Wie du mir, so ich dir, in: Süddeutsche Zeitung, 6. März 2022.

38 Isabelle Chaperon: L'Europe veut mieux protéger ses fleurons, in: Le Monde, 21. April 2020.

39 Björn Finke und Dieter Sürig: EU will eigenes Satelliten-Internet aufbauen, in: Süddeutsche Zeitung, 16. Februar 2022.

40 Björn Finke und Helmut Martin-Jung: EU soll zur Chip-Weltmacht werden, in: Süddeutsche Zeitung, 9. Februar 2022.

41 Charles De Laubier: En France, un investissement historique de 16 milliards d'euros, in: Le Monde, 20. September 2022.

42 Caspar Busse: Halbleiter. Ein guter Tag für Europa, in: Süddeutsche Zeitung, 16. November 2022.

men.[43] Besonders ehrgeizig zeigt sich die Kommission bei der Verwirklichung der »digitalen Souveränität«. So legte sie Anfang 2022 Vorschläge für ein Gesetz für digitale Märkte (Digital Markets Act) sowie für digitale Dienste (Digital Services Act) vor. Unter dem Stichwort einer »souveraineté sanitaire européenne« griff die französische Ratspräsidentschaft 2022 ein Projekt auf, das Lehren aus dem Chaos der ersten Corona-Pandemie-Wochen ziehen sollte. Den Gesetzesentwurf für ein entsprechendes Notfallinstrument legte die Kommission im September 2022 vor.[44] Als letzter Aspekt dieses zwangsläufig unvollständigen, kleinen, auf die Presseberichterstattung gestützten Werkstattberichts über eine EU auf Souveränitätskurs sei noch die Ende 2021 lancierte »Global Gateway Initiative« erwähnt, die sich schwerpunktmäßig auf Afrika bezieht. Damit will die EU weltweit nachhaltige Investitionen fördern und, im Sinne einer »Konnektivitätsstrategie«, auf Chinas »Neue Seidenstraße« (*belt and road initiative*) reagieren.

Als Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine hat sich der Kurs der EU auf strategische Souveränität markant verfestigt, weil im Bereich der Energieversorgungssicherheit neue Wege gegangen werden müssen, die bisherige russische Importe an Öl, Gas und Kohle ersetzen und einen sparsameren Umgang mit den kostbaren und zunehmend teuren Ressourcen erzwingen können.

6. Wie ernst ist es der Ampelregierung mit europäischer bzw. strategischer Souveränität?

Gewisse Irritationen, die die rot-gelb-grüne Bundesregierung letzthin bei den europäischen Partnern, insbesondere Frankreich, auslöste, werfen die Frage auf, wie sich der Ukraine-Krieg und die Zeitenwende bisher auf den faktischen europapolitischen Kurs Deutschlands ausgewirkt haben. Oder anders formuliert: Wie ernst ist es der Ampelregierung – jenseits von programmatischen Äußerungen – mit der europäischen bzw. strategischen Souveränität?

Drei Vorkommnisse provozierten im Herbst 2022 gewisse Zweifel an Deutschlands Verlässlichkeit in Sachen europäische Souveränität. Einen ersten Anlass dazu gab das Europäische Luftverteidigungssystem »European Sky Shield«, das Verteidigungsministerin Christine Lamb-

43 Alexandre Piquard: Concurrence: l'Europe impose un cadre aux géants du numérique, in: Le Monde, 26. März 2022.

44 Björn Finke: EU will neues Covid-Chaos verhindern, in: Süddeutsche Zeitung, 20. September 2022.

recht am Rande des NATO-Treffens vom 13. Oktober 2022 zusammen mit 14 anderen Staaten, darunter den Nicht-EU-Mitgliedern Großbritannien und Norwegen, aus der Taufe hob. Dieses Projekt war seit Monaten von Kanzler Scholz verhandelt worden. Frankreich wollte sich dieser deutschen Initiative nicht anschließen, weil es zusammen mit Italien andere Pläne verfolgt, und gab sich verärgert, weil es darin eine Abkehr von der europäischen Souveränität sah.[45] Dies galt bereits für die im März 2022 getroffene Entscheidung Berlins, als Ersatz für die veralteten Tornados neue F-35-Kampfjets aus US-amerikanischer Produktion zu kaufen. Allerdings gefährdet dieser Kauf das künftige deutsch-französisch-spanische *Future Combat Air System* (FCAS) nicht.[46]

Für weitere Irritationen nicht nur in Frankreich sorgte, zweitens, die letztendlich vom Kanzler gegen die Meinung etlicher seiner Minister, darunter Vizekanzler Robert Habeck und Außenministerin Annalena Baerbock, getroffene Entscheidung zum Hamburger Hafen. So wurde es dem chinesischen Staatsbetrieb COSCO gestattet, sich mit 24,9 Prozent – ursprünglich waren 35 Prozent geplant – an einem der vier Terminals des Hamburger Hafens zu beteiligen. Bis in die Ampel hinein wurde Unmut geäußert, zumal diese Entscheidung einer Empfehlung der EU-Kommission widersprach, die aus Sicherheitsgründen von einer COSCO-Beteiligung abgeraten hatte.[47]

Da diese Entscheidung im unmittelbaren Vorfeld der umstrittenen China-Reise von Olaf Scholz getroffen worden war, wurde der Kanzler drittens einer opportunistischen Unterwürfigkeit gegenüber Peking verdächtigt. Schlecht terminiert war die Reise allemal, weil Xi Jinping sich nur zwei Wochen zuvor eine dritte Amtszeit als Generalsekretär der KP China hatte zusichern lassen und dadurch seinen autoritären Kurs verfestigen konnte. So löste das Treffen zwischen Scholz und Xi Jinping vom 4. November 2022 erheblichen Unmut aus: »À quoi joue l'Allemagne?« (Welches Spiel spielt Deutschland?) wurde gefragt. Da Deutschlands bisheriges Wirtschaftsmodell, das auf billiger russischer Energie und hohen Exporten nach China beruhte, zusammengebrochen sei, habe Scholz in Panik zum *business as usual* mit Peking zurückkehren

45 Elise Vincent: Le projet de bouclier antimissiles allemand fâche Paris, in: Le Monde, 16./17. Oktober 2022.

46 Joachim Käppner und Paul-Anton Krüger: Für die Luftschlacht von übermorgen, in: Süddeutsche Zeitung, 18. November 2022.

47 Cécile Boutelet: La participation chinoise dans le port de Hambourg contestée, in: Le Monde, 23./24. Oktober 2022.

wollen – ungeachtet des jüngsten Machtzuwachses von Xi Jinping und dessen Weigerung, Russlands Ukraine-Krieg klar zu verurteilen.[48]

7. Der 60. Geburtstag des Elysée-Vertrags: Erneutes Bekenntnis zur europäischen Souveränität

All diese Irritationen zwischen Berlin und Paris sowie angebliche Terminengpässe hatten zur Verschiebung der turnusmäßigen deutsch-französischen Regierungskonsultationen geführt, die ursprünglich für Ende Oktober 2022 geplant waren. Sie wurden zum 60. Geburtstag des Elysée-Vertrags nachgeholt. Neben den beiden Kabinetten trafen sich am 22. Januar 2023 an der Pariser Sorbonne auch die Delegationen aus Bundestag und Assemblée Nationale, eine Innovation des 2019 erneuerten deutsch-französischen Freundschaftsvertrags, des Vertrags von Aachen. Ob dieses Jubiläum die Verstimmungen ausräumen konnte, bleibt abzuwarten, die Presseberichterstattung beiderseits des Rheins fiel skeptisch aus und reichte von einem pessimistischen »La locomotive toujours en panne« bis zu der milderen Einschätzung, dass der deutsch-französische Bilateralismus »[…] nicht tot, aber verblüht« sei.[49]

In ihren Reden hingegen sangen sowohl Scholz als auch Macron das hohe Lied der deutsch-französischen Freundschaft und der europäischen Souveränität. Der Bundeskanzler sprach von einem »souveränen Europa, so wie du, lieber Emmanuel, es vor gut fünf Jahren an dieser Stelle gefordert und skizziert hast. Dafür bin ich dir sehr dankbar«.[50] Erneut bekannte sich Scholz zu einem Verständnis von europäischer Souveränität, das ganz auf Linie Macrons liegt:

> Heute arbeiten wir Seite an Seite daran, Europas Souveränität zu stärken […] bei der Sicherung unserer Werte in der Welt, beim Schutz unserer Demokratie gegen autoritäre Kräfte, aber auch im Wettbewerb um moderne Technologien, bei der Sicherung von Rohstoffen,

48 Stéphane Lauer: À quoi joue l'Allemagne? in: Le Monde, 1./2. November 2022.

49 Philippe Ricard und Thomas Wieder: Paris-Berlin: la locomotive toujours en panne, in: Le Monde, 24. Januar 2023; Nicolas Richter: Macron und Scholz dürfen sich keine weitere Entfremdung leisten, in: Süddeutsche Zeitung, 22. Januar 2023.

50 Rede von Bundeskanzler Scholz anlässlich des 60. Jahrestages der Unterzeichnung des Élysée-Vertrages am 22. Januar 2023 in der Sorbonne, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-anlaesslich-des-60-jahrestages-der-unterzeichnung-des-%C3%A9lys%C3%A9e-vertrages-am-22-januar-2023-in-der-sorbonne-2159840 (letzter Zugriff 16.6.2023).

> bei der Energieversorgung oder in der Raumfahrt. Europäische Souveränität bedeutet gerade nicht, nationale Souveränität aufzugeben oder sie zu ersetzen, sondern, sie zu erhalten und zu stärken in einer sich rasant verändernden Welt.

Selbstredend sprach auch Emmanuel Macron über die europäische Souveränität.[51] Zum einen sah er sich bestätigt: »Ce projet de renforcement de la souveraineté européenne a pris la force d'une nécessité et d'une évidence pour tous« (Dieses Projekt der Stärkung der europäischen Souveränität hat sich zu einer für alle erkennbaren Notwendigkeit und Selbstverständlichkeit entwickelt). Deutschland und Frankreich müssten, zum zweiten, nun die Pioniere einer Neubegründung Europas werden, denn – so das pathetische Bild des Präsidenten – die beiden Staaten seien doch »zwei Seelen in einer Brust«.

Die Feierlichkeiten zum 60. Geburtstag des Elysée-Vertrags und das umfangreiche Arbeitsprogramm, das sich Paris und Berlin in einer gemeinsamen Erklärung zum Aufbau einer echten europäischen Souveränität verordnet haben,[52] werden die tradierten unterschiedlichen Zugänge in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik nicht beenden. Berlin bleibt in diesen Politikfeldern eindeutig transatlantisch ausgerichtet und wird Macrons immer wieder artikulierte Forderung nach mehr strategischer Autonomie nicht mittragen. So hat der Krieg in der Ukraine eindeutig gezeigt, dass angesichts dieser Eskalation allein die NATO für die meisten europäischen Mitglieder als glaubhafter Sicherheitsgarant in Frage kommt. Doch unterschiedliche Zugänge zum transatlantischen NATO-Partner USA haben in den deutsch-französischen Beziehungen Tradition und konnten in der Vergangenheit so gestaltet werden, dass sie das Tandem nicht beschädigten. Dies muss nun auch Macron und Scholz gelingen. So werden beide mit ihren EU-Partnern den in den letzten Jahren eingeschlagenen Kurs einer Stärkung der GSVP weiter vorantreiben müssen, die als starker europäischer Pfeiler in der NATO fungieren kann. Die Souveränität der EU wird folglich ohne Macrons emblematischen Ruf nach einer »richtigen europäischen Armee« auskommen müssen.

51 Discours du Président de la République à l'occasion de la célébration du 60ème anniversaire du traité de l'Èlysée https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/01/22/celebration-du-60eme-anniversaire-du-traite-de-lelysee-a-la-sorbonne (letzter Zugriff 16.6.2023).

52 Deutsch-französische Erklärung, 22. Januar 2023, abrufbar unter: https://at.ambafrance.org/Deutsch-franzosische-Erklarung-22-Januar-2023 (letzter Zugriff 16.6.2023).

Doch jenseits der Sicherheits- und Verteidigungspolitik stehen die Zeichen der Zeit eindeutig auf der Stärkung der europäischen strategischen Souveränität. Das haben sowohl Scholz als auch Macron in ihren Festreden vom 22. Januar 2023 erneut und klar hervorgehoben. Auch die EU-27 hat sich nachweislich auf diesen Weg begeben (vgl. Punkt 5.2). So bleibt zu resümieren: Das neue Leitbild der europäischen strategischen Souveränität ist mehr als ein selbstbeschwörendes Zauberwort; es hat in der Tat das Potenzial, als belastbares Rollenkonzept für die EU zu fungieren. Dieses Potenzial gilt es weiterhin und möglichst noch verstärkt auszuschöpfen, Paris und Berlin zumindest scheinen ihre Freundschaft in den Dienst dieser übergeordneten Zielsetzung stellen zu wollen.

Kleine Philosophie der Souveränität

Francis Cheneval

1. Einleitung

Es geht in diesem Beitrag um Souveränität im Zusammenhang des Regierens.[1] Ich gehe zunächst von einer Arbeitsdefinition aus und unterstelle, dass wir mit Souveränität meist so etwas wie die höchste Form politischer Autorität mit monopolisierter Zwangsgewalt meinen. Meine erste Frage gilt der Existenzform der Souveränität: Als welche Art Seiendes kann sie gedacht werden? Sie kann kein momentanes Ereignis sein, sondern muss die Zeit überdauern, entweder als Ding, Eigenschaft oder als Beziehung. In all diesen Fällen stellt sich die Frage, ob Souveränität natürlich ist, wie Wasser, oder durch soziale Handlungen erzeugt wird. Diese sind womöglich nur Wesen zuschreibbar, die die Geltung von allgemein gültigen Regeln verstehen und allgemeine Regeln auf sich selbst beziehen können. Nach einer kurzen Begründung, dass Letzteres der Fall sein muss, beschränke ich die Erklärung der Gründung und Begründung von Souveränität auf den Menschen und frage, wie es denkbar ist, dass Souveränität in eine Welt von Menschen kommt, in der sie noch nicht existiert. Die Klärung dieser ersten Frage, als was und wie Souveränität existieren kann, bildet die Grundlage der Antwort auf die zweite Frage nach ihrer genaueren begrifflichen Bedeutung. Davon gilt es drittens die Frage zu unterscheiden, welchen Seienden vernünftigerweise Souveränität zukommen kann und in Bezug auf wen. Und von dieser dritten Frage kann eine vierte unterschieden werden: In welchem Verhältnis stehen Autarkie, Unabhängigkeit und Zwangsgewalt zur Souveränität? Falls Souveränität bedeutungsvoll und klar unterscheidbar sein soll, falls durch den Begriff ein Mehrwert an Erkenntnis und Handlungsorientierung entstehen soll, dann muss sie von diesen Begriffen in präzisen Punkten unterschieden werden können.

1 Mein Dank gilt Thomas Maissen für kritische, äußerst hilfreiche Bemerkungen zu einer früheren Version dieses Textes und Niels F. May sowie Martina Viggiano für die Korrektur dieses Textes.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-025

2. *Als welche Art von Seiendem können wir Souveränität verstehen?*

Souveränität kann zum Einstieg als höchste politische Autorität mit monopolisierter Zwangsgewalt definiert werden. Als solche ist sie kein natürliches Ding wie Wasser, und sie ist keine Eigenschaft von natürlichen Dingen wie die elektrische Leitfähigkeit von Eisen. Schwieriger ist es mit der Unterwerfungsbeziehung bei Tieren, die nicht als menschliches Artefakt betrachtet werden kann, aber dem Verhältnis zwischen Souveränitätsperson und Unterworfenen gleich sein könnte. Dann wäre die Souveränitätsperson nichts weiter als ein natürliches Wesen, das sich gegenüber anderen beständig als überlegen behauptet. Elizabeth Windsor war als Mensch ein natürliches Wesen. Als Elizabeth II. galt sie im Parlament als Souverän des Vereinigten Königreichs. In der Schweiz gilt das Volk als Souverän. Wäre Souveränität schlicht permanente Überlegenheit, dann hätte Elizabeth Windsor während 70 Jahren Souveränität nur deshalb innegehabt, weil sie sich in einem Kampf um Überlegenheit gegen alle beständig, zur Not mit eigener Zwangsgewalt, durchgesetzt hat. Das ist höchst unplausibel. Unter der Annahme, Souveränität sei schlicht ein Unterwerfungsverhältnis, wäre das Volk als Kollektiv souverän, wenn es sich in einem Kampf um Überlegenheit permanent gegen sich selbst behauptet. Das ist absurd. Souveränität als unvermitteltes Unterwerfungsverhältnis zu verstehen ist im Fall der Einzelperson unplausibel, im Fall der Volkssouveränität absurd.

Als souveräne Akte des Volkes gelten nicht irgendwelche spontanen Handlungen von Menschen, die sich beliebig versammeln, für sich in Anspruch nehmen, im Namen des Volkes zu handeln und eine Überlegenheit gegenüber anderen Menschen bewirken. Wir sollten beim Verständnis der Existenzform der Souveränität auf die Geltung achten. Nur wenn Personen, die durch einen bestimmten, in seiner Geltung anerkannten Status innerhalb von Institutionen dazu ermächtigt sind, in Wahlen, Abstimmungen und Verfahren zu handeln, *gilt* dies als souveränes Handeln des Volkes. Das Volk ist im Status der Souveränitätsperson ontologisch von der Bevölkerung zu unterscheiden. Nur dem durch Befolgung allgemeiner Regeln konstituierten Volk kann der Status der Souveränitätsperson zukommen. Elizabeth Windsor war ebenfalls nicht als natürliches Wesen souverän, sondern als Königin im Parlament, als Amtsperson. Es war nicht sie, die Zwangsgewalt gegen alle ausgeübt hatte und sich dadurch als Souveränin an der Spitze des Staates hielt, sondern die Autorität und Zwangsgewalt wurde gemäß dafür geschaffenen Regeln in ihrem Namen ausgeübt.

Wir können also davon ausgehen, dass Souveränität ein Status ist. Sie kommt einer Person zu, wenn diese den Status der Souveränitätsperson innehat. Souveränität ist eine wesentliche Eigenschaft der Souveränitätsperson. Diese Eigenschaft impliziert notwendig eine durch Regeln auf Dauer gestellte Beziehung zwischen ihr und den Souveränitätsunterworfenen. Wir können sagen »*A* ist die Souveränitätsperson« als künstliche Amtsperson, und wir können sagen »*A* ist souverän gegenüber der Person *X* im Bereich *Z*«.[2] Der Status der Souveränitätsperson ist ein Artefakt der Regeln, die notwendig und hinreichend sind, um ihn zu konstituieren. Zusätzlich zu den Regeln, die den Status konstituieren, bestimmen andere Regeln die Vollmachten und die Art der Beziehung, die die Statusperson zu anderen Personen hat. Wir können sagen, dass das Volk in der Schweiz als Souveränitätsperson gilt, oder: »Deutschland ist ein souveräner Staat und gehört somit zur Menge der souveränen Staaten«. Die Person, der Souveränität zugesprochen wird, ist eine durch allgemeine Regeln und deren Anerkennung konstituierte, nicht-natürliche Person, z. B. eine Königin, ein Parlament oder ein Volk. Für den Fall, dass es mehrere Souveränitätspersonen mit begrenzten Territorien gibt, ist das Zusammenwirken interner und externer Regeln eine zusätzliche Erfolgsbedingung der Konstitution einer Souveränitätsperson. Da die Souveränitätsperson nur konstituiert wird, wenn sie über alle Personen in einem bestimmten Gebiet souverän ist, müssen die Regeln, die Souveränität konstituieren und deren Ausübung leiten, einen allgemeinen Geltungsanspruch haben. Das heißt, sie müssen von den Angesprochenen als allgemein verbindliche Regeln für alle verstanden werden, sie müssen in einem elementaren Sinn rechtsförmig sein. Dasselbe gilt für externe konstitutive Regeln, auch sie müssen in irgendeiner Form im Verhältnis zwischen den Souveränitätspersonen rechtsförmig gelten. Die Person, der Souveränität zukommt, ist somit eine rechtsförmige Statusperson. Von einer möglichen Ausnahme wird noch die Rede sein.

Der Status der Souveränitätsperson kann einer Einzelperson oder einer Gruppe als Kollektivperson zukommen, entweder einer beschränkten Gruppe, wie einem Parlament, oder allen Mitgliedern der politischen Gemeinschaft, wie dem Volk. Ist Letzteres der Fall, müssen die Regeln den Mitgliedern in bestimmten Institutionen und Verfahren bestimmte höchste und allgemeine Rechtssetzungskompetenzen zusprechen und andere Regeln müssen die autoritativen Verfahren bestimmen. Amtsper-

2 John R. Searle: Social Ontology and Political Power, in: The Mystery of Capital and the Construction of Social Reality, hg. von Barry Smith, David M. Mark und Isaac Ehrlich, Chicago 2008, S. 19-34.

sonen haben eine oder mehrere natürliche Personen als Statusinhaber- oder Teilhaberinnen. Auch in Bezug auf die natürliche Person Elizabeth Windsor gilt, dass sie nur kraft ihres durch rechtliche Regeln konstituierten Amtes in einem ebenfalls durch Regeln konstituierten Parlament als Souverän eines durch Regeln konstituierten Staates die Souveränitätsperson war, und zwar als »Queen in Parliament«. Dass das Vereinigte Königreich keine geschriebene Verfassung, sondern eine gewisse Anzahl von Regelwerken hat, die funktional äquivalent zu einer Verfassung sind, ändert daran nichts.

»Souveränität« stehe demnach wie »Präsidentschaft«, »Geschäftsleitung« etc. für einen bestimmten Status, der den Personen, die ihn innehaben oder ihm angehören, eine Beziehung zu einem präzis bestimmbaren Kreis von anderen Personen gibt. Diese Beziehung ist notwendig durch Regeln mit deontischen Kompetenzen *(deontic powers)* der Souveränitätsperson bestimmt.[3] Was die Souveränität von Dingen wie der Geschäftsleitung, dem Stadtpräsidium etc. unterscheidet, sind die Regeln, die den Status in die »soziale Welt« (Searle) setzen und die konkreten Vollmachten und Immunitäten, die mit dem Status verbunden sind. Dazu sage ich mehr im nächsten Abschnitt. Souveränität ist also sozialontologisch gesprochen ein rechtsförmiger, regelbasierter Status, der besteht aus (1) einer juridischen Person, der dieser Status zukommt; (2) Personen oder Gruppen und Hoheitsgebieten, in Beziehung zu denen die Souveränitätsperson souverän ist; (3) deontischen Kompetenzen der Souveränitätsperson. In der Formel »*X* ist souverän in *Y* in Bezug auf *Z*« kann das »ist« sich auf die faktische Anerkennung durch eine wirkmächtige Mehrheit von Personen beziehen, dann ergibt sich eine de facto-Souveränität.[4] »Ist« kann sich aber auch auf die von den Subjekten vollzogene Einsicht in die Geltung der Gründe beziehen, Souveränität zu anerkennen. Hart nannte dies den »internen Standpunkt«.[5] Dann ergibt sich die Aussage: »*X* gilt als souverän in *Y* in Bezug auf *Z*«. De facto-Souveränität und Souveränitätsgeltung können zusammenfallen oder getrennt sein.

3 Ebd., S. 19-34.

4 Vgl. Joseph Raz: The Future of State Sovereignty, in: Columbia Public Law Research Paper 14-574, 2017 https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/2069 (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

5 Herbert L. A. Hart: The Concept of Law. With a Postscript Edited by Penelope A. Bulloch and Joseph Raz, hg. von Herbert L. A. Hart und Penelope A. Bulloch, Oxford 1994, S. 89-91. In der Geschichte der politischen Philosophie war der Ausdruck »in foro interno« geläufig.

Falls es nicht nur einen, sondern mehrere Souveräne mit unterschiedlichen Souveränitätsbereichen gibt, ist die Anerkennung der konstitutiven Regeln der Souveränität durch eine signifikante Mehrheit der jeweiligen Souveränitätsunterworfenen nicht hinreichend. Es bedarf auch der äußeren Anerkennung der Geltung dieser Souveränität durch eine signifikante Mehrheit der anderen. Damit ergibt sich, dass es für die Aussage »*X* ist souverän in *Y* in Bezug auf *Z*« vier Interpretationen gibt: Die beiden bereits genannten, zu denen eine dritte und vierte orthogonal stehen. In der dritten steht *Y* für die politische Gemeinschaft der Souveränitätsunterworfenen und *Z* für die der Souveränitätsperson in den internen konstitutiven Regeln zugesprochenen Kompetenzen über die eigene politische Gemeinschaft von Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern auf dem eigenen Territorium. In der vierten steht *Y* für die Gemeinschaft der anderen Souveränitätspersonen, die eine Souveränitätsperson als Gleiche anerkennen, und *Z* für die in den Regeln der Gemeinschaft der Souveränitätspersonen vorgesehenen Kompetenzen und rechtlichen Beschränkungen. Es ist denkbar, dass sich die internen und externen Kompetenzbündel des Souveräns in einer nicht-idealen Welt widersprechen, was in mehrfacher Hinsicht zu Spannungen führen kann und in der Politik auch beständig zu Spannungen führt.

Zur Illustration dieser Überlegungen mögen diese Anmerkungen dienen: »Air France und Liechtenstein haben eine unterschiedliche faktische Macht, aber nicht eine unterschiedliche Souveränität, denn von beiden ist nur Liechtenstein souverän«. »Frankreich und die Schweiz haben eine unterschiedliche Macht, aber beide sind souverän«. Diese beiden Aussagen treffen nur dann zu, wenn Souveränität einen Status und nicht höchste Macht oder reine Überlegenheit bezeichnet. Ein Status wird durch konstitutive Regeln geschaffen, die der Person, die die Statusfunktion innehat, deontische Befugnisse verleihen.[6] Im Gegensatz zu faktisch emergenter Macht oder Überlegenheit wird ein Status einer natürlichen oder juristischen Person durch einen offiziellen mündlichen und/oder dokumentarischen Anerkennungsakt zugewiesen oder nicht zugewiesen. Er ist nicht graduell oder inkrementell. Zum Beispiel ist eine Person entweder Präsidentin oder nicht, Eigentümerin einer bestimmten Sache oder nicht, Bundesrätin der Schweiz oder nicht, CEO von Air France oder nicht etc. Die Anerkennung eines rechtlichen Status ist ein formeller Sprechakt oder dokumentarischer Akt, der entweder stattfindet oder nicht. Die Person, die kein Auto hat, wird nicht allein durch die

6 Vgl. ebd., S. 78-123; John R. Searle: Making the Social World. The Structure of Human Civilization, Oxford 2010.

guten Gründe, ein Auto zu haben, zur Autobesitzerin. Die reiche Autobesitzerin ist nicht in höherem Maß Eigentümerin ihres Autos als weniger reiche. Die Stadtpräsidentin ist im Vollbesitz ihrer Kräfte an einem für sie guten Tag nicht in höherem Grad Stadtpräsidentin als an einem anderen Tag, an dem sie sich schlecht fühlt oder weniger Unterstützung genießt. Die Vakanz ändert daran auch nichts. Sie bedeutet nur, dass für die Zeit der Vakanz der entsprechende rechtliche Status keiner natürlichen Person oder natürlichen Gruppe von Personen zugeschrieben wird. Die zivilisatorische Errungenschaft des rechtlichen Status (Amt, *officium*) beruht darin, dass durch dessen Anerkennung für eine vorhersehbare Dauer und zu hinreichend vorhersehbaren Bedingungen der Kampf um Überlegenheit unterbrochen und ein hierarchischer Status auf eine gewisse Dauer gestellt wird. Das Alphatier muss seine Überlegenheit jederzeit mit Gewalt, Drohungen oder List verteidigen, eine Statusinhaberin bleibt für die Dauer der Amtszeit im Amt, ohne den Status als solchen ständig verteidigen zu müssen. Wenn zum Beispiel eine Präsidentin ihr Amt korrekt (was nicht heißt gut) ausübt, bleibt sie Präsidentin bis zur nächsten regelkonformen Wahl. Die im »Naturzustand« – will heißen im Zustand ohne Geltung und Durchsetzung von allgemeinen Regeln – durch den permanenten Kampf um den Status gebundenen Kräfte werden in einer Gesellschaft mit Statusregeln konstruktiv freigesetzt. Das erklärt mitunter den evolutionären Erfolg von rechtsförmig kooperativen Gesellschaften mit Statusfunktionen oder regelbasierter Rollen, deren Geltungsgrund im Recht verankert ist.[7]

Beim Status der Souveränität kommt hinzu, dass das Bündel der deontischen Vollmachten besonders signifikant ist und die Souveränität dermaßen bedeutungsvoll, dass es keine Vakanz des Souveräns geben sollte. Von allen sozialen Institutionen sollte die Souveränität die größte Kontinuität haben, da in ihr der Geltungsgrund aller anderen Gesetze verankert ist. Deshalb beinhalten die Regeln, die Souveränität konstituieren, meist auch Regeln, die nicht nur Ämter auf Dauer stellen, sondern Vakanzen verhindern sollen. In allen Varianten der Trägerschaft von Souveränität kann es reale Vakanzen oder Aussetzer geben. Doch gibt es keine Vakanz, solange die Regeln gelten, welche die Souveränität konstituieren und zum Beispiel die Nachfolge regeln. Es liegt in der Natur der Sache, dass parlamentarische Souveränität oder Volkssouveränität weniger anfällig auf Vakanzen sind als monarchische Alternativen.

7 Vgl. Francis Cheneval: Cosmopolitanism, Endless History, and Game Theory, Genf 2011, https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/49854/ (letzter Zugriff 9.8.2023).

3. Was bedeutet »Souveränität«?

Souveränität ist die Immunität gegen die Aberkennung des »Rechts am eigenen Rechte«,[8] in einem bestimmten Bereich und auf einem bestimmten Territorium höchste, allgemein verbindliche Gesetze zu erlassen und umzusetzen. Ein Recht am eigenen Recht zu haben bedeutet, über die Weitergabe und Zurücknahme eines Rechts entscheiden zu können. Jede politische Autorität (Gemeinden, Regionen, Länder, Bundesländer etc.) hat in ihrem Zuständigkeitsbereich und Territorium das Recht zu regieren und allgemeine Gesetzte oder Verordnungen zu erlassen. Souverän ist aber eine solche Autorität nur, wenn sie zudem ein Recht am eigenen Recht der höchsten Gesetzgebungskompetenz hat, und eine Immunität gegen deren Entzug. *A* ist souverän, wenn *A's* Immunität in Bezug auf *A's* Recht am Recht, in einem bestimmten Bereich und Territorium höchste allgemeine Gesetze zu erlassen, gegenüber allen Personen gilt *(erga omnes)*.

Das Regelwerk, das die Bereiche der höchsten Gesetzgebung festlegt, schränkt auch ein, wem Souveränität zukommt und in welchen Bereichen die Souveränitätsperson walten kann. Dies ändert nichts am Status, den alle Personen, die denselben Status zuerkannt haben, in gleicher Weise haben. Falls die Gesetzgebungsbereiche des Souveräns sehr begrenzt sind, wie zum Beispiel in einem sehr liberalen oder libertären Staat, sind die Vollmachten des Souveräns beschränkt.[9] Meistens ist zudem für die Zuerkennung eines Status ein anderer Status Bedingung.

Die Souveränitätspersonen, die den Status der Souveränität innehaben, sind kraft dessen statusgleich. Sie haben den Status inne auf Grund von Regeln, die auch Kompetenzen bestimmen. Die Bestimmung impliziert eine Begrenzung. Liechtenstein und Chile anerkennen sich als statusgleiche souveräne Staaten bezüglich ihrer jeweiligen Territorien. Dies begrenzt, was der chilenische Souverän in Liechtenstein tun darf und umgekehrt. Anerkennungsakte schaffen rechtliche Statusgleichheit zwischen in anderer Hinsicht ungleichen Akteuren, ohne dass die anderweitige Ungleichheit verschwindet. Die sozialontologische Bestimmung der Souveränität hat also Implikationen für das Verständnis des Begriffs und dessen normative Implikationen.

Die Festlegung des mit dem Status verbundenen Kompetenzbereichs (I) muss vom Recht des Souveräns sowie von der Zu- oder Aberkennung des Status (II) unterschieden werden. Zu (I): Die Regeln, die eine Souve-

8 Vgl. Adolf Reinach: Die apriorischen Grundlagen des bürgerlichen Rechts, in ders.: Sämtliche Werke Bd. 1, hg. von Karl Schumann und Barry Smith, München 1989, S. 763.

9 Vgl. Raz: The Future of State Sovereignty (Anm. 4), S. 9.

ränitätsperson ursprünglich einsetzen und die Gesetzgebungsbereiche festlegen, implizieren Beschränkung und Beschränkbarkeiten. Die Souveränitätsperson ist also nicht losgelöst von Regeln souverän. Die Kompetenzen des Souveräns sind nicht per se unbeschränkbar und falls sie beschränkt sind, es also eine *negative domain* gibt, kann die Souveränitätsperson innerhalb ihrer positiven Domäne trotzdem als höchste, in diesem Bereich uneingeschränkte Gesetzgebungsinstanz gelten und eine Immunität gegen den Verlust dieses Status haben. Der höchste Gesetzgeber muss kein absolut uneingeschränkter Gesetzgeber sein, um höchster Gesetzgeber zu sein. Das Recht am Recht zur höchsten Gesetzgebungskompetenz kann in einem Anerkennungsakt zwischen den Souveränitätspersonen widerspruchsfrei auf eine begrenzte – was nicht heißen muss enge – Domäne und auf ein Territorium begrenzt werden. Mit anderen Worten: Unbeschränkbarkeit der Handlungsdomäne ist keine notwendige Eigenschaft einer Souveränitätsperson. Auch Unauflöslichkeit ist keine wesentliche Eigenschaft der Souveränitätsperson, aber souveräne Immunität als wesentliche Eigenschaft der Souveränitätsperson bedeutet, dass wenn die Souveränität der einzelnen Souveränitätspersonen wechselseitig abgegolten und etabliert ist, die Souveränität einer anderen oder auch übergeordneten Souveränitätsperson (Sezession, Staatenfusion) nur Geltung erlangen kann, wenn eine, mehrere oder alle Souveränitätspersonen auf ihre Immunität gegen den Verlust des Rechts am Recht zur höchsten Gesetzgebung innerhalb ihres Hoheitsbereichs verzichten. Dazwischen gibt es Delegationsmöglichkeiten von Kompetenzen, die aber keinen Souveränitätstransfer implizieren.

Dazu ein Einwand: Die Einschränkung der Souveränitätsperson (*legal disabilities, negative domain*) kann nur als Selbstbeschränkung gedacht werden. Dieser Einwand kann nicht bedeuten, dass die einzig mögliche Bindung der Souveränitätsperson *im Inneren des Territoriums* die Selbstbindung ist, denn die Rede von einem »Inneren« impliziert die mögliche Existenz einer zweiten Souveränitätsperson. Die wechselseitige Abgeltung der Domänen zwischen den Souveränitätspersonen, will heißen die Erfolgsbedingungen der ursprünglichen rechtsförmigen Etablierung der Souveränität unter Bedingung einer Pluralität von Souveränitätspersonen, können aber auch intern beschränkende Implikationen haben und eine negative Domäne *(negative domain)* auch im Inneren des Hoheitsbereichs der Souveränitätsperson umschreiben. Das bedeutet nicht, dass eine Souveränitätsperson in der Domäne ihrer höchsten Gesetzgebungskompetenz eine andere um Erlaubnis bitten muss. Aber es kann zum Beispiel bedeuten, dass einer Souveränitätsperson beim Umgang mit Mitgliedern eines anderen souveränen Staates auch im Inneren Schran-

ken (*legal disabilities*) gesetzt sind. Der Einwand kann deshalb bedeuten, dass innerhalb der eigenen Domäne der Souveränitätsperson nur die Selbstbindung begrifflich stimmig und logisch vertretbar ist.

Es bedarf zunächst einer Klärung, was mit »Selbstbindung der Souveränitätsperson« gemeint sein kann. Von der Souveränitätsperson kann *de dicto* (vom Ausdruck) und *de re* (vom Ding selbst oder von der konkret existierenden Person) die Rede sein. *De re* ist von der Souveränitätsperson oder ihren wesentlichen Eigenschaften die Rede, wenn »Souveränitätsperson« in einem Satz durch einen Ausdruck ersetzt werden kann, ohne dass sich der Wahrheitswert des Satzes ändert. Zum Beispiel lässt sich sagen »In England ist der König im Parlament souverän« und auch »In England ist Charles III. im Parlament souverän«, und beides ist zum Zeitpunkt der Niederschrift dieses Artikels wahr. Wenn ich aber sage »In England war die Souveränitätsperson seit dem 17 Jh. der König im Parlament« und sage »In England war die Souveränitätsperson seit dem 17 Jh. Charles III. im Parlament«, so ändert sich der Wahrheitswert des Satzes zwischen der ersten zur zweiten Formulierung von wahr auf falsch für den Fall, dass die erste Formulierung wahr ist. Bezieht man diese auf die Behauptung der nur möglichen Selbstbindung der Souveränitätsperson ergibt sich Folgendes. Es ist *de re* falsch zu behaupten, dass die Selbstbindung die einzig widerspruchsfreie Einschränkung der Souveränitätsperson ist. Wie von Hart gezeigt wurde, existiert die Souveränitätsperson Rex II. (*de re*) nur auf Grund von rechtsförmigen Regeln, welche die Souveränitätsperson nicht selbst setzen kann. Es sind die Regeln, die bestimmt haben, dass die Souveränitätsperson (*de re*) überhaupt in das Amt eingesetzt wurde. Im Fall einer regelbasierten Konstitution der Souveränität hat keine Souveränitätsperson (*de re*) entschieden, dass sie die Souveränitätsperson ist und auf Grund von welcher Regel. Die Souveränitätsperson (*de re*) kann diese Regeln für die Nachfolge ändern, aber nur wenn es dafür rechtlich vorgesehene Verfahren gibt, was meistens der Fall ist, und auch dann nur unter Einhaltung dieser Verfahren sowie unter Einhaltung der elementaren Rationalitätsbedingungen der Gründung eines Souveränitätsstatus. Die Souveränitätsperson (*de dicto* und *de re*) bleibt an die Rechtsförmigkeit und Schutzpflicht gebunden und dies nicht durch Selbstbindung. Das gilt auch für den Parlamentssouverän oder den Volkssouverän, denn *de re* sind damit die jeweils existierenden Repräsentierenden oder Wahl- und Stimmberechtigten gemeint, die *erstens* ihren Status (*de dicto*) dem Recht überhaupt erst verdanken; *zweitens* nur über die rechtlich vorgesehenen Verfahren höchste Gesetzgebung ausüben können; *drittens* ihren Status nur über Gesetzgebung ändern können und *viertens* an Geltungsbedingungen des Rechts gebunden

bleiben. Wenn gilt, dass es widersprüchlich ist, im »Naturzustand« – d. h. im rechtsfreien Zustand ohne Souveränitätsperson – bleiben zu wollen, und wenn die Unterwerfung unter eine Souveränitätsperson ihre rationale Nachvollziehbarkeit dem Schutz der Unterworfenen durch allgemeine Gesetze verdankt, dann ist es auch für die Souveränitätsperson widersprüchlich, mit allen Unterstellten (*subjects*) im Naturzustand zu verbleiben oder in diesen Zustand durch Aussetzen des Rechts zurückkehren zu wollen.[10] Verletzt sie diesen Geltungsgrund, herrscht zwischen ihr und den Unterworfenen ein »Naturzustand«, in dem es keine Souveränität, sondern nur Über- und Unterlegenheitsbeziehungen gibt, die von kontingenten Kräfteverhältnissen abhängig sind. Die Souveränitätsperson (*de dicto*) ist notwendig an die rationalen Erfolgsbedingungen des Unterwerfungsvertrags gebunden.

Zieht man dies alles in Betracht, ist es sicher falsch zu behaupten, die Souveränitätsperson sei in jedem Fall nur durch Selbstbindung eingeschränkt. Es ist auch falsch zu behaupten, dass entweder Recht oder Souveränität besteht, weil nur klar ist, welche Gesetze gelten, wenn auch klar ist, wer die Kompetenz hat, sie zu erlassen und bei Infragestellung zu entscheiden, was letztlich gilt.[11] Die Souveränität ist auch nicht überflüssig, auch nicht für das Völkerrecht, das seinen Geltungsgrund in der wechselseitigen Anerkennung von Souveränitätspersonen hat.[12]

In Deutschland ist die Souveränitätsperson (Volk in seinen Institutionen) durch eine »Ewigkeitsgarantie« in bestimmten Bereichen eingeschränkt (Grundgesetz, Art. 79), weil eine Souveränitätsperson (*de re*) alle nachfolgenden Souveränitätspersonen (*de re*) permanent an ein grundrechtsbasiertes Verständnis der Volkssouveränität gebunden hat. Auch in der US-amerikanischen Verfassung gibt es durch Art. 5 eine Bindung, allerdings an den Föderalismus: Die Regel, dass keinem Mit-

10 »Quicumque igitur manendum in eo statu censuerit, in quo omnia liceant omnibus, contradicit sibimet ipsi«. Thomas Hobbes: De cive. The Latin Version, 1, 13, hg. von Howard Warrender, Oxford 1983, S. 96. Auch der Hobbessche Souverän hat Pflichten »in foro interno« und »in foro externo«. Vgl. Eleanor Curran: Can Rights Curb the Hobbesian Sovereign? The Full Right to Self-Preservation, Duties of Sovereignty and the Limitations of Hohfeld, in: Law and Philosophy 25, 2006, S. 243-265; Christopher R. Hallenbrook: Leviathan No More. The Right of Nature and the Limits of Sovereignty in Hobbes, in: The Review of Politics 78, 2016, S. 177-200.

11 Vgl. Pavlos Eleftheriadis: Law and Sovereignty, in: Law and Philosophy 29, 2010, S. 535-569.

12 Hans Kelsen: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts. Beitrag zu einer reinen Rechtslehre, 2. Aufl., Aalen 1960. Gegenposition bei Hermann Heller: Die Souveränität. Ein Beitrag zur Theorie des Staats- und Völkerrechts, Berlin 1927.

gliedstaat sein Recht auf Stimmengleichheit im Senat gegen seinen Willen entzogen werden kann, darf nicht geändert werden. Da es sowohl in Deutschland als auch in den USA eine höchste Gesetzgebung gibt und sie auch durchgesetzt wird, lässt sich nicht schließen, dass es in diesen beiden Systemen auf Grund solcher Klauseln keine Souveränität gibt oder dass diese beiden Staaten nicht souverän sind. Es gibt Souveränität, denn es steht trotz der genannten *negative domain* fest, wie die Verfassung rechtskräftig geändert werden kann und von wem, und es ist hinreichend klar geregelt, durch welche Instanzen höchste Gesetzte rechtskräftig erlassen und umgesetzt werden. Zudem sind beide Staaten von anderen anerkannt. Mitgliedstaaten haben in den USA nur ein »ewiges« Recht auf Stimmengleichheit im Senat. Sie haben aber kein Austrittsrecht, also keine Immunität gegen den Verlust höchster Gesetzgebungskompetenz. Durch die genannten Klauseln entsteht kein Widerspruch zum Begriff der Souveränität. Diese Klärung bedeutet nicht, dass die Souveränitätsperson in der rechtsförmigen Abänderung des Rechts zu Gunsten eigener Vollmachten in der Realität nicht sehr weit gehen kann.

Zu (II): Das Recht am Recht, in der eigenen Domäne höchste allgemeine Gesetze zu erlassen, ist absolut. *X* ist entweder souverän oder nicht. Wenn *X* souverän ist, hat *X* ein Recht an seinem Recht zur höchsten Gesetzgebung und eine Immunität gegen dessen Aberkennung. Dies impliziert auch notwendig, dass niemand anderes dieses Recht und diese Immunität gegen dessen Verlust hat. Das Souveränitätsrecht ist in diesem spezifisch Reinachschen Sinn ein absolutes Recht, das aber auch mit einer relativen Verpflichtung verbunden ist.[13] Das ist nicht widersprüchlich, denn das absolute Recht und die relative Verpflichtung der Souveränitätsperson haben eine unterschiedliche Grundlage. Dies sei hier kurz erläutert. Es ist ein apriorisches Gesetz, dass es für jede Verpflichtung, die gegenüber einer anderen Person besteht, eine entsprechende Forderung gibt: Mein Versprechen, Betty beim Umzug zu helfen, stiftet meine Verpflichtung, Betty beim Umzug zu helfen. Dem entspricht notwendig ein *prima facie* (d. h. aufhebbar durch höhere Gründe) Anspruch Bettys mir gegenüber, dass ich Betty beim Umzug helfe. Ansprüche und Verpflichtungen sind dann und nur dann relativ, wenn sie eine Gegenpartei haben, und nur dann, wenn sie korrelative Ansprüche und Verpflichtungen haben. Ansprüche und Pflichten sind dann und nur dann korrelativ, wenn sie den gleichen Inhalt haben. Nicht alle Rechte und Pflichten sind notwendigerweise relativ. Das Recht des Souveräns, Gesetze zu erlassen

13 Reinach: Die apriorischen Grundlagen des bürgerlichen Rechts (Anm. 8), S. 698 ff.

oder nicht zu erlassen, und das Recht des Souveräns an diesem Recht sind nicht von dieser relativen Natur.

Das Recht des Souveräns ist ein absolutes Recht in folgendem Sinn. Erstens haben das Recht des Souveräns *A* für das Hoheitsgebiet von *A* höchste Gesetze zu erlassen, und die Verpflichtung eines anderen Souveräns *B* oder irgendeiner anderen Person, *A* nicht daran zu hindern, in seiner Domäne Gesetze zu erlassen, einen unterschiedlichen Inhalt. Die beiden Aussagen beziehen sich auf eine unterschiedliche Handlung: hier Gesetze erlassen; dort *A* nicht daran hindern, Gesetze zu erlassen.[14] *A's* Recht, Gesetze zu erlassen, ist ein Recht an der eigenen Handlung. *B's* Verpflichtung, *A* nicht daran zu hindern, Gesetze zu erlassen, ist keine Verpflichtung, die mit *A's* Recht auf das eigene Handeln korreliert. Daher ist es falsch zu sagen, dass alle Rechte mit identischen Pflichten verbunden sind. Einige Rechte sind absolut in dem Sinne, dass sie keine direkte Korrelation zwischen dem Recht von *A* und der Pflicht von *B* beinhalten.

Zweitens ist es nicht notwendig, dass alle Rechte eine Gegenpartei in ihrem Inhalt haben. Souveränitätsperson *A* hat das Recht, Gesetze zu erlassen. Dies ist ein Recht auf das eigene Handeln. Dieses Recht kann die Grundlage für eine universelle Immunität gegenüber allen Personen *(erga omnes)* sein, dieses Recht nicht zu ändern. Absolute Rechte begründen universelle Rechte oder Immunitäten, die *erga omnes* gelten, aber sie sind dabei nicht mit demselben Inhalt im soeben erläuterten Sinne korreliert.[15] Das Recht von Souveränitätsperson *A,* in Bezug auf ihre eigenen Domäne Gesetze zu erlassen, ist kein Recht, das *A* anderen gegenüber hat. Drittens liegt es in der Natur von relativen Ansprüchen, dass sie realisiert werden müssen. Betty erwartet von mir, dass ich ihr beim Umzug helfe, sobald ich ihr verspreche, dies zu tun. Es liegt gerade nicht in der Natur des Rechts der Souveränitätsperson, innerhalb ihrer positiven Domäne Gesetze zu erlassen, dass sie dieses Recht auch realisieren muss, um den Anspruch einer anderen Person zu erfüllen. Der Souverän braucht innerhalb seiner positiven Domäne keine Gesetze zu erlassen, um einer

14 In einer Hohfeldschen formalen Einteilung entspricht der Freiheit (»liberty«, »privilege«) der Souveränitätsperson, höchste Gesetze zur erlassen, das »Nicht-Recht« aller anderen, dies zu tun. Die reine Negation »Nicht-Recht« ist eine Unsauberkeit bei Hohfeld, die zeigt, dass Reinachs primäre Unterteilung in absolute und relative Rechte Sinn macht und Hohfelds Taxonomie nur adäquat ist für relative Rechte (im Reinachschen Sinn), bei denen korrespondierende Ansprüche und Pflichten denselben Inhalt haben und notwendig korrelieren. Vgl. Wesley N. Hohfeld: Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning, in: The Yale Law Journal 26, 1917, S. 710-770.

15 Olivier Massin: The Metaphysics of Ownership. A Reinachian Account, in: Axiomathes 27, 2017, S. 577-600.

Verpflichtung irgendjemandem gegenüber nachzukommen.[16] Rein begrifflich gibt es innerhalb der positiven Domäne der Souveränitätsperson die Möglichkeit eines »laissez faire« ebenso wie eines massiven Eingriffs. Viertens, die Verwirklichung eines relativen Rechts kann nicht durch den Rechtsinhaber ausgeübt werden. Absolute Rechte, wie das Recht des Souveräns, Gesetze zu erlassen, hingegen können vom Rechtsinhaber ausgeübt werden. Bettys Recht, dass ich ihr beim Umzug helfe, kann von Betty nicht wahrgenommen werden, während *A's* Recht, Gesetze zu erlassen, von *A* als Rechtsinhaberin über ihre Handlung wahrgenommen werden kann. Für sich betrachtet ist das Recht des Souveräns, höchste allgemein verbindliche Gesetze zu erlassen, ein absolutes Recht in dem soeben beschriebenen Sinne: Das Recht der Souveränitätsperson und das Recht an diesem Recht, höchste allgemeine Gesetze zu erlassen; (1) hat inhaltlich keine Gegenpartei; (2) hat keine korrelative und inhaltlich identische Verpflichtung; (3) muss von der Souveränitätsperson innerhalb der *positive domain* nicht realisiert werden; und (4) kann nur von der Souveränitätsperson selber ausgeübt werden.

Die Widersprüchlichkeit, in die sich jede rationale Person begibt, die in einem Zustand, in dem allen alles erlaubt ist (»Naturzustand«) verweilen will, impliziert aber auch für die Person mit Souveränitätsanspruch, dass sie unter einer Pflicht steht, bestimmte allgemeine Verbote zu erlassen und umzusetzen, die diesen Zustand verhindern.[17] Die Einräumung dieser Pflicht durch die Souveränitätsperson ist notwendig zur Erlangung des Status der Souveränität. Der Geltungsgrund dieses Status liegt in der Überwindung des »Naturzustandes«. Dies bedeutet, dass es gegenüber einer Souveränitätsperson ein aus den rationalen Erfolgsbedingungen des Überwindens des Naturzustandes begründetes, relatives Recht auf elementaren Schutz vor allgemeiner Willkür gibt und einen Anspruch auf entsprechende Verbotsgesetze. Das erklärt, warum die obige These zwei Elemente hat: Das absolute Recht der Souveränitätsperson an ihren eigenen Handlungen gilt für die positive Domäne. Für die negative Domäne gilt eine relative Verpflichtung der Souveränitätsperson gegenüber den Gesetzesunterworfenen, Gesetze zu erlassen, die den rechtsfreien Zustand aufheben. Es gelten auch entsprechende Verpflichtungen gegenüber anderen Souveränitätspersonen und deren Gesetzesunterworfenen.[18]

16 Hart: The Concept of Law (Anm. 5), S. 69.
17 Hobbes: De cive (Anm. 10), S. 96.
18 Die Zuschreibung einer »responsibility to protect« an die Souveränitätsperson wird nicht nur widerspruchsfrei nachvollziehbar, sondern logisch notwendig. Der Widerspruch zum eigenen Anspruch ergibt sich bei einer Souveränitätsperson, die für

Innerhalb ihrer positiven Domäne und abgesehen von den notwendigen Geltungsbedingungen des Rechts gilt für die Souveränitätsperson eine Präsumtion der inhaltlichen Unbegrenztheit. So lässt sich der Unterschied zwischen politischer Autorität und Souveränität weiter bestimmen. Die positive Domäne einer politischen Autorität, wie zum Beispiel einer Gemeinde, Stadt oder internationalen Organisation, ist durch das Bündel von Einzelermächtigungen bestimmt, die eine Souveränitätsperson oder mehrere ihr übertragen hat. Alle Kompetenzen, die nicht übertragen wurden, gehören notwendig zur negativen Domäne. Eine politische Autorität mit einem solchen Status kann sich selbst keine zusätzlichen Kompetenzen zuschreiben. Die Souveränitätsperson hingegen hat innerhalb ihrer positiven Domäne eine unbegrenzte Vollmacht der Erzeugung von Kompetenzen und der Delegation. Eine politische Autorität darf alles und nur das tun, was explizit in ihrem Kompetenzbereich liegt (Einzelermächtigung). Die Souveränitätsperson darf alles regeln, was ihr nicht explizit verboten ist zu regeln. Für die negative Domäne muss sie Gesetze zum allgemeinen Schutz der Souveränitätsunterworfenen erlassen. Sie darf selbst nichts tun, was diesen allgemeinen Schutz aufhebt.

Es seien hier noch ein paar Bemerkungen zur Souveränität im Verhältnis der Souveränitätspersonen angefügt (Souveränitätsrechte als relative Rechte zwischen Souveränitätspersonen). Souveränität kann in Bezug auf die inhaltliche Bestimmung des Kompetenz- und Territorialbereichs im inneren und äußeren Verhältnis als Bündel von Kompetenzen eines Souveräns in Bezug auf andere verstanden werden.[19] *A* hat eine souveräne Kompetenz, wenn und nur wenn *A* die Kompetenz hat, eigene Rechte oder die Rechte anderer festzulegen oder zu ändern. Falls *A* der Kompetenz entbehrt, *B's* Rechtskompetenzen zu ändern, dann hat *B* eine Immunität gegenüber *A*. Mit anderen Worten: *B* hat eine Immunität gegenüber *A*, wenn und nur wenn *A* der Kompetenz entbehrt, d. h. eine rechtliche Einschränkung hat, *B's* Freiheitsrechte, Anspruchsrechte, Kompetenzen oder Immunitäten zu ändern. Souveränität lässt sich folglich in Bezug auf Einheiten mit Regierungskompetenz folgendermaßen umschreiben: Eine entsprechende Instanz ist souverän, wenn sie in der

sich eine Erlaubnis zu allem in Anspruch nimmt. Vgl. The International Commission on Intervention and State Sovereignty: The Responsibility to Protect, Ottawa 2001, https://www.globalr2p.org/resources/the-responsibility-to-protect-report-of-the-international-commission-on-intervention-and-state-sovereignty-2001/ (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

19 Vgl. Raz: The Future of State Sovereignty (Anm. 4), S. 9; Hohfeld: Fundamental Legal Conceptions (Anm. 14), S. 710-770.

Beziehung zu anderen die Kompetenzen hat: (1) Kompetenzen in einem von außen anerkannten Rahmen festzulegen; (2) Status-Funktionen und Organisationen zu schaffen und deren Kompetenzen festzulegen; (3) Status-Funktionen oder Organisationen aufzulösen; (4) gemeinsam mit anderen Souveränen übergeordnete regierende Status-Funktionen oder Organisationen zu gründen und ihnen beizutreten; (5) eigene Kompetenzen an gemeinsam regierende Status-Funktionen oder Organisationen der Souveräne zu delegieren; (6) aus einer gemeinsamen Organisation der Souveräne auszutreten.

Es ergeben sich sehr unterschiedliche Möglichkeiten der Verbindung oder Interpretation von innerer und äußerer Souveränität im Verhältnis zwischen den Souveränen, je nachdem welche konkreten Kompetenzen und Kompetenzdelegationen ins Spiel gebracht werden. Ferner muss Souveränität als Immunität von souveränen Staaten gegenüber allen anderen konzipiert werden. Bei der Gründung von gemeinsamen Institutionen der Souveränitätspersonen kommt es zu Einschränkungen von gewissen Kompetenzen, aber nicht notwendigerweise der Souveränität. Damit die Gründung von gemeinsamen Institutionen nicht zur Annullierung von Souveränität führt, braucht es Immunität gegen den Verlust des Rechts am Recht zur höchsten Gesetzgebungskompetenz. Damit die Bedingungen der Souveränität erfüllt sind, müssen die regierenden Körperschaften nicht unbedingt nur die eigenen der Souveränitätsperson sein: Regierungshandeln kann von der Souveränitätsperson delegiert und wieder zurückgenommen werden. Das hat zur Folge, dass diese Kompetenz der gemeinsamen Organisation nur durch das gemeinsame Handeln der Souveränitätspersonen wieder entzogen werden kann. Wenn dieser Entzug nur einstimmig erfolgen kann oder per Mehrheitsentscheid möglich ist aber nicht erfolgt, obschon dies eine einzelne Souveränitätsperson wünscht, hat diese für den Rückgewinn der Kompetenz nur die Möglichkeit des Austritts aus der gemeinsamen Organisation. Ein Beispiel hierfür ist der Brexit. Dem unilateralen Recht der Souveränitätsperson, die einer gemeinsamen Organisation der Souveräne beitreten und ihre Kompetenzen delegieren kann, entspricht kein Recht, bei der gemeinsamen Organisation Kompetenzen unilateral zu ändern oder ihr solche zu entziehen. Das Recht, einer gemeinsamen Organisation Kompetenzen wieder zu entziehen oder diese zu ändern, obliegt der gemeinsamen, meist einstimmigen Entscheidung der Souveräne. Es ist also festzustellen, dass im wechselseitigen Verhältnis der Souveränitätspersonen ein begrifflich stimmiger, struktureller Ankereffekt von Kompetenzen besteht, wenn sie einmal auf höhere Stufe delegiert worden sind. Die unilaterale Rücknahme der Delegation ist nur

durch Austritt aus einer gemeinsamen Organisation der Souveräne als Ganzer zu gewährleisten. Die explizite Negation des Austrittsrechts kommt der Negation der Souveränität in einem Verbund von Souveränitätspersonen gleich, weil erst damit die Immunität gegen den Entzug der höchsten Rechtsetzungskompetenz wirklich aufgehoben wird.

Souveräne Rechtssetzungskompetenz beinhaltet somit die Ermächtigung, Kompetenzen vorübergehend/bedingt zu delegieren. Wenn und nur wenn die Rechtssetzungskompetenz in Bezug auf einen Bereich explizit in irreversibler Weise delegiert wird, transferiert die delegierende politische Autorität ihre Souveränität als Recht am Recht und als Immunität gegen dessen Aberkennung. Oft wird Delegation von Kompetenzen bereits als Souveränitätstransfer missverstanden. Mitgliedstaaten der Europäischen Union, die in einem bestimmten Bereich ihre höchste Rechtssetzungskompetenz gemeinsam wahrnehmen, können auf Grund der Austrittsklausel als souverän betrachtet werden, unabhängig davon, welche Austrittskosten anfallen.[20] Nicht-Eintritt in Mitgliedschaft bringt ebenfalls Kosten mit sich, und Nicht-Eintritt bedeutet nicht, dass ein Staat wegen seiner Nicht-EU-Mitgliedschaft seine Souveränität preisgibt. Umgekehrt bedeutet die Tatsache, dass ein Austritt mit Austrittskosten verbunden ist, keinen Verlust der Souveränität. Unabhängig davon, was man inhaltlich vom Brexit hält, gilt: Dass ein EU-Mitglied unter Wahrung demokratischer Verfahren austreten kann, ist Ausdruck der Souveränität der EU-Mitgliedstaaten. Eine »Verbundesstaatlichung« der EU im Sinn einer Einführung der Mehrheitsregel für Vertragsänderungen unter gleichzeitiger Beibehaltung einer formalisierten Austrittsklausel würde die Souveränität der Mitgliedstaaten nicht aufheben. Die Schweiz hat keine solche Austrittsklausel, betrachtet aber die Kantone gemäß Artikel 3 der Bundesverfassung als souverän. Das bedeutet, dass es entweder ein (informelles) Austrittsrecht aus der schweizerischen Eidgenossenschaft gibt, was keine juristische *doctrina communis* ist, oder dass die Kantone nicht wirklich souverän in dem hier bestimmten Sinn sind, weil sie in bestimmten Bereichen zwar höchste Gesetzgebungskompetenz haben, aber keine Immunität gegen deren Verlust. Den Kantonen können per Volks- und Ständemehr Kompetenzen gegen den einzelnen kantonalen Volkswillen entzogen werden.

20 Die Mitgliedsvölker der EU sind souverän, solange es ein Austrittsrecht und ein Einstimmigkeitsprinzip für Vertragsänderungen gibt. Vgl. Francis Cheneval und Frank Schimmelfennig: The Case for Demoicracy in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 51, 2013, S. 334-350.

4. *Wer kann eine Souveränitätsperson sein?*

Eine weitere Konsequenz der ontologischen und begrifflichen Bestimmung von Souveränität ist der eingeschränkte Kreis der Personen, denen Souveränität überhaupt direkt übertragen werden kann. Eine *höchste* allgemeine Rechtssetzungskompetenz und Immunität gegen deren Entzug kann nur einer natürlichen oder fiktiven Person zuerkannt werden, deren Status allgemein verbindliche Rechtssetzungskompetenz enthält. Das schließt alle Personen und Körperschaften aus, denen keine allgemein verbindliche Rechtsetzungskompetenz gegeben ist. Nur Personen, die bereits eine allgemein verbindliche Rechtssetzungskompetenz (Hoheitsrecht) haben, können den Status der Souveränität erlangen, der als höchste und allgemein verbindliche Rechtssetzungskompetenz mit Immunität gegen deren Verlust an andere Souveräne zu verstehen ist. Und dieses Erlangen ergibt sich nur aus einem formalen allgemeinen Anerkennungsakt und der dauerhaften Akzeptanz höchster, allgemein verbindlicher Rechtssetzungskompetenz. Damit fällt die Marktmacht oder agitatorische Macht als hinreichende Bedingung für Souveränität weg. Ganz unabhängig davon, wie wir Macht definieren und wie mächtig zum Beispiel Air France, Nestlé, Google, die kommunistische Partei Chinas etc. sind: Sie sind nicht Personen, denen Souveränität als höchste, allgemein verbindliche Rechtssetzungskompetenz unvermittelt übertragen werden kann. Die Struktur einer Firma oder einer Partei als Verein muss zuerst durch ein Regelwerk als politische Autorität konstituiert werden, mit weitreichenden Veränderungen der Statusregeln. Koloniale Firmen, die politische Autorität ausübten, wie zum Beispiel die *East India Company*, taten dies auf Grund einer von der Königin A. D. 1600 approbierten Charta (Royal Charter).[21] Sie regierten also im Namen der Souveränitätsperson. Eine Firma, die politische Autorität ausübt und allgemeine Regeln bestimmt, ist nicht souverän, wenn sie keine Immunität gegen den Verlust dieser Kompetenz hat.

5. *In welchem Verhältnis stehen Autarkie, Unabhängigkeit und Zwangsgewalt zur Souveränität?*

Das Ideal der Autarkie, der vollständigen Selbstversorgung oder vollständigen ökonomischen Unabhängigkeit, sollte ebenso wenig mit dem Be-

21 https://privycouncil.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2023/05/2023-05-17-Record-of-Charters-Granted.pdf (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

griff der Souveränität verwechselt werden wie der Begriff der Gewalt. Autarkie ist weder notwendig noch hinreichend für Souveränität. Entscheide eines höchsten Gesetzgebers, Handel zu treiben und privates Eigentum von Firmen durch ausländische Personen zu erlauben und damit Abhängigkeiten und eingeschränkte Autarkie in Kauf zu nehmen, sind dann souverän, wenn der Gesetzgeber dafür keinen anderen Gesetzgeber um Erlaubnis bitten muss und dagegen rechtlich immun ist, dass ihm diese Kompetenz entzogen wird. Dass jeder Entscheid eines höchsten Gesetzgebers Abhängigkeiten und Kosten berücksichtigen muss, ändert daran nichts. Jeder Status ist mit einer beschränkten realen Macht verbunden. Die vollständige ökonomische Unabhängigkeit ist keine notwendige Voraussetzung für höchste Gesetzgebungskompetenz. Was Autarkie ist, wäre ohnehin unklar, weil nicht feststeht, welche objektiven ökonomischen Bedürfnisse es gibt. Nicht die Autarkie stiftet die Souveränität, sondern die Souveränitätsperson bestimmt, wieviel Autarkie sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten verwirklichen will. Würde Souveränität mit Autarkie zusammenfallen, müsste eine Souveränitätsperson alle Entscheide einer wie auch immer verstandenen Autarkie unterordnen. Dass Staaten mit anderen Staaten verhandeln und Verträge zum (möglicherweise auch unterschiedlichen) wechselseitigen Vorteil schließen, impliziert, dass sie sich gegenseitig den Status der Souveränität zuerkennen. Kurz: Der Souverän ist dann souverän, wenn er sich reversibel für oder gegen Autarkie und ökonomische Abhängigkeiten und alle Zwischenstufen entscheiden kann, ohne dabei einen anderen Souverän um Erlaubnis bitten zu müssen. Reversibel ist ein Entscheid nicht dann, wenn keine Kosten anfallen, um ihn rückgängig zu machen. Kosten fallen auch an, wenn die Abhängigkeiten gar nicht eingegangen werden. Entscheide von Souveränen können irrational sein und zu suboptimalen Resultaten führen; das ändert nichts daran, dass sie Entscheidungen von Souveränen sind.

Welche Rolle spielt Zwangsgewalt bei der Erlangung, Aufrechterhaltung und Aufhebung der Souveränität? Ein Einwand gegen die hier vertretene Bestimmung der Souveränität als Rechtsstatus lautet: Die rechtlich eingesetzte Souveränitätsperson ist nur scheinbar souverän, wirklich »souverän ist, wer den Ausnahmezustand entscheidet«.[22] Souverän ist, wer das Recht durch Gewalt ein- und aussetzen kann, so der Einwand.

Wer genügend Gewaltmittel hat, kann Souveränität und Recht in der Tat außer Kraft setzen. Der Umkehrschluss, dass Souveränität durch

22 Vgl. Carl Schmitt: Politische Theologie. Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, 11. Aufl., Berlin 2021, S. 1.

einen Akt von Gewalt eingesetzt werden kann, ist jedoch falsch. *Erstens*, mindestens die Amtspersonen, die das Gesetz interpretieren und anwenden, müssen dies von einem internen Standpunkt aus tun, ansonsten können sie jederzeit auf Grund von eigenen Interessen oder anderer Willkür vom Recht abweichen. Das Gesetz, ohne das die Souveränitätsperson nicht regieren kann, kann seine Funktion der Stabilisierung der Erwartungen, nicht zuletzt auch der Souveränitätsperson, nicht erfüllen, wenn nicht mindestens Amtspersonen seine Geltung von einem internen Standpunkt auf sich beziehen.[23] Der Standpunkt der Geltungsanerkennung *in foro interno* kann nicht durch Gewalt erzwungen werden. Dieser ist aber notwendig für das faktische Funktionieren des Rechts. Wichtig ist der Unterschied zwischen einem – womöglich auf Täuschung beruhenden – Gehorsamshabitus (*obedience as compliance with reasons*) und einer reinen Befehlsbefolgung (*conformity*) auf Grund von Gewalt oder deren Androhung.[24] Gewalt kann keinen Gehorsam erwirken, nur eine Übereinstimmung des Verhaltens mit Befehlen (*conformity*) und dies nur solange die Gewalt ausgeübt oder glaubhaft mit ihr gedroht wird. Sie muss dann auch gegenüber den Amtspersonen, die die Gesetzesunterworfenen zur Befehlsbefolgung mit Gewalt oder der Androhung zwingen sollen, selbst permanent ausgeübt werden. Daraus ergibt sich ein infiniter Regress von Zwangsgewalt gegen Amtspersonen, die Gewalt ausüben, um Gesetze durchzusetzen. Deshalb hat Hart recht, dass faktische Rechtsgeltung und -durchsetzung nicht denkbar sind, wenn nicht zumindest Amtspersonen das Recht in seiner Geltung anerkennen.[25] Gewalt ist somit keine hinreichende Bedingung für die Erlangung von Souveränität.

Zweitens, Gehorsam gegenüber der Souveränitätsperson hängt begrifflich in der Tat nicht vom Recht ab. Wie Hart gezeigt hat, ist Souveränität *außerhalb* eines rechtlichen Status als absoluter, allgemeiner Gehorsamshabitus gegenüber einer Person denkbar. Abgesehen von der geringen Plausibilität dieser Möglichkeit, insbesondere auch im äußeren Verhältnis der Souveränitätspersonen, hat diese Existenzform der Souveränität ein Kontinuitätsproblem.[26] Bei jedem Aussetzen oder Wegfallen der Souveränitätsperson (*de re*), wird diese habituelle Souveränität von einem diffusen Diskurs oder Kampf um sie abgelöst. In dem Fall ist niemand souverän, denn die Frage »welche Regel *gilt für alle*?« kann nicht beant-

23 Hart: The Concept of Law (Anm. 5), S. 56ff.; S. 102-105.

24 Vgl. Scott Hershovitz: The Authority of Law, in: The Routledge Companion to Philosophy of Law, hg. von Andrei Marmor, New York 2012, S. 68.

25 Vgl. Hart: The Concept of Law (Anm. 5), S. 88ff.

26 Ebd., S. 51-61.

wortet werden, wenn nicht eine allgemeine Regel gilt, die festlegt, wer die Kompetenz hat, Regeln für alle zu erlassen. Im *rechtsfreien* Ausnahmezustand (»Naturzustand«) ist niemand souverän, weil keine Regel anerkannt ist, die eine gesetzgebende Instanz oder ein entsprechendes Verfahren einsetzt. *Drittens*, der Ausnahmezustand und die Souveränität als Entscheidungsinstanz des Ausnahmezustandes (Schmitt) sind auch nicht notwendigerweise außerhalb des Rechts anzusiedeln, sondern der Ausnahmezustand kann im Recht vorgesehen sein. Ohne das Recht gibt es auch den Grenzbereich nicht, wo in der Realität umstritten sein kann, ob die Souveränitätsperson die rechtlichen Grenzen ihrer Kompetenz *(legal disabilities)* missachtet. Die Existenz eines Grenzbereich beweist also keineswegs die Notwendigkeit eines »Souveräns« außerhalb des Rechts. Der Ausnahmezustand ist entweder im Recht vorgesehen und geregelt – möglicherweise mit umstrittenem Grenzbereich –, oder er ist in der Tat Ausdruck einer Außerkraftsetzung der politischen oder Rechtsordnung. Falls eine Instanz Souveränität mit Gewalt erlangen will, was Hobbes »sovereignty by acquisition« nennt, muss sie sich in der Tat gewaltsam durchsetzen. Das ist aber nur eine notwendige, keine hinreichende Bedingung zum Erlangen der Souveränität. Für Letzteres muss die Person, die den Souveränitätsanspruch erhebt, den potenziellen Unterworfenen glaubhaft allgemeinen, rechtsförmigen Schutz garantieren können, wenn nötig mit Gewalt gegen diejenigen, die diesen Anspruch untergraben wollen.[27] Die gewaltsame Herbeiführung oder Aufrechterhaltung des rechtsfreien Ausnahmezustandes sollte demnach nicht mit der Konstitution von Souveränität verwechselt werden. Er ist ein begrifflicher und ontologischer Irrtum, von der Moral einmal ganz abgesehen.[28] Ein auf Täuschung beruhender Gehorsamshabitus gegenüber einer Souveränitätsperson ist aber denkbar und kann in der Wirklichkeit sehr weit gehen.

Durch Teilokkupation, Anarchie, sehr mächtiges organisiertes Verbrechen etc., Hart nennt sie die »Pathologien des Rechtssystems«, kommt die Souveränität in einen Schwebezustand, in dem nicht genau determiniert werden kann, an welchem Punkt Recht und Souveränität ihre faktische Geltung verlieren. Wird das Recht von der Souveränitätsperson

27 Vgl. Benjamin Straumann: Leaving the State of Nature. Polybius on Resentment and the Emergence of Morals and Political Order, in: Polis. The Journal for Ancient Greek and Roman Political Thought 37, 2020, S. 9-43.

28 Vgl. Helmut Quaritsch: Souveränität im Ausnahmezustand. Zum Souveränitätsbegriff im Werk Carl Schmitts, in: Der Staat 35, 1996, S. 1-30; hier S. 6 ff.: Die »kommissarische Diktatur« wäre somit möglich, da rechts- und statusbasiert. Die »souveräne Diktatur« stiftet durch einen diktatorischen Akt kein neues Recht unabhängig von den genannten ontologischen Bedingungen. Schmitts »souveräne Diktatur« enthält eine »contradictio in adjecto«.

selbst durch Gewalt außer Kraft gesetzt, oder kommt es zu einer Besetzung oder Revolution, entsteht eine willkürliche Regierung. Sie entbehrt zunächst eines Geltungsgrundes in Form einer anerkannten Bevollmächtigungsregel, die ein Recht am Recht der höchsten Gesetzgebung begründet. Der »Coup d'État« gegen eine Rechtsordnung setzt die Souveränität aus, nicht ein. Die Entstehung einer neuen Rechtsordnung unter einer Souveränitätsperson hängt von der sozialen Tatsache der Akzeptanz eines allgemeinen, rechtsförmigen Schutzangebotes ab. Der durch Gewalt gestützte Souveränitätsanspruch muss folglich das mit diesem Anspruch notwendig verbundene Gewaltmonopol in den Dienst des allgemeinen und rechtsförmigen Schutzangebots stellen, um eingelöst zu werden.[29]

John Austin versteht Gesetze als Befehle einer Souveränitätsperson, die durch Androhung von Gewalt oder anderen Anreizsystemen untermauert werden.[30] Daraus folgt, dass mit dem Status der Souveränität notwendigerweise die Fähigkeit verbunden sein muss, dass die Souveränitätsperson durch glaubwürdige Androhung von Gewalt erzwingen kann, dass Gesetze ausgeführt/befolgt werden.[31] Die Androhung von Zwangsgewalt gehört zur exklusiven Kompetenz der Souveränitätsperson. Daraus folgt nicht, dass Gewalt oder deren Androhung den Status der Souveränität konstituieren.[32]

Zum besseren Verständnis des Zusammenhangs von Recht, Souveränität und Zwangsgewalt gilt es zwischen einem Befehl (*order*), einem Kommando (*command*) und einer Regel zu unterscheiden. Befehle können sich auf eine einzige auszuführende Handlung beziehen und ausschließlich an eine einzelne Person gerichtet sein. Regeln können die Wiederholung einer Handlung einer Einzelperson vorschreiben/empfehlen und/oder sich an einen größeren Adressatenkreis oder an alle richten. Sie können ferner auch keine Verpflichtungen enthalten, sondern Rollen, Ämter, Institutionen etc. konstituieren und Vollmachten festlegen/negieren. Die Dekanin gibt Anweisungen. Deren verpflichtender Charakter gründet in

29 Entgegen der vorherrschenden Meinung vertritt diesen Standpunkt gemäß David Dyzenhaus auch Thomas Hobbes. Vgl. dazu David Dyzenhaus: The Puzzle of Very Unjust Law II. Hobbes, in: The Long Arc of Legality. Hobbes, Kelsen, Hart, Cambridge 2022, S. 88-148. Vgl. auch ders.: Hobbes and the Legitimacy of Law, in: Law and Philosophy 20, 2001, S. 461-498. Vgl. dazu auch Straumann: Leaving the State of Nature (Anm. 27).

30 Eine Verteidigung dieser Theorie findet sich bei Philip Ostien: The Logical Form of Orders Backed by Threats. The Command Theory of Positive Law Defended, in: University of Jos Law Journal 6, 1998, S. 69-85.

31 John Austin: Austin. The Province of Jurisprudence Determined, hg. von Wilfrid E. Rumble, Cambridge 1995.

32 Vgl. Stephen D. Krasner: Sovereignty. Organized Hypocrisy, Princeton 1991.

einer regelbasierten Hierarchie mit Rollen, Vollmachten, Einschränkungen etc. Ferner müssen Anweisungen in einer geregelten Rollenbeziehung nicht unbedingt mit einer Drohung verbunden sein.[33] Die Adressaten können den verpflichtenden Charakter der Anweisung und die Kompetenz der Rolleninhaberin, solche zu erteilen, von einem internen Standpunkt aus akzeptieren. Wer Autorität hat, braucht beim Anordnen nicht zu drohen, und wer drohen muss, um eine Befolgung des Befehls zu erwirken, entbehrt der Autorität. Deshalb unterscheidet Raz zu Recht zwischen legitimer/illegitimer Autorität und legitimem/illegitimem Zwang. Die beiden Merkmale – regelbasiert und zwanglos verpflichtend – unterscheiden gewisse Imperative, Hart nennt sie »commands«, von Befehlen, die dieser Grundlage entbehren. Letzteres geschieht, wenn der sprichwörtliche Ganove einem Passanten die Pistole an die Schläfe hält und unter Androhung zu schießen die Brieftasche herausfordert. Man sollte für die beiden sehr unterschiedlichen Typen von Imperativen nicht dasselbe Wort verwenden, Hart unterscheidet deshalb zwischen *orders* und *commands*.[34]

Auf der Grundlage dieser Überlegungen gibt es gute Gründe, die Zwangsgewalt und die Gewaltandrohung nicht direkt als konstitutiv für den Status der Souveränität zu betrachten. Gewalt ist keine soziale Handlung im Sinne Reinachs. Sie ist, im Gegensatz zu einem Befehl oder einer Drohung, nicht »vernehmungsbedürftig«. Sie entfällt somit als Grundlage einer Souveränitätsrelation. Die Androhung von Gewalt in Abwesenheit von Statusregeln mit entsprechenden Vollmachten und Einschränkungen für die drohende Person ist vernehmungsbedürftig, aber aus Sicht der willkürlich Bedrohten keine rational zustimmungswürdige Grundlage der Akzeptanz einer Regel. Sie kennt nur Konformität, nicht aber Zustimmung zur Geltung als rationale Erfolgsbedingung. Da Souveränität, abgesehen von der Ausnahme eines allgemeinen Gehorsamshabitus, nur als Status im Recht denkbar ist, kann die exklusive Befugnis des Zwingens der Souveränitätsperson (»Gewaltmonopol«) nur als notwendiger Inhalt einer allgemein verbindlichen Regel, die einen Status und Vollmachten festlegt, und nicht als Ursache oder Grund davon gedacht werden. Der seit Harts Kritik an Austin exemplarische Ganove, der einem Passanten die Pistole an die Schläfe hält und die Brieftasche herausfordert, stiftet mit seiner Drohgeste keine Regel, deren Geltung eine Gehorsamspflicht begründet.[35] Eine Anweisung (*command*)

33 Hart: The Concept of Law (Anm. 5), S. 19 ff.
34 Ebd., S. 20.
35 Ebd., S. 19 ff.

hingegen setzt eine Status-Regel zu Gunsten der Anweisung gebenden Person voraus. Eine gesetzliche Verbindlichkeit bleibt bestehen, auch wenn gerade nicht ein Polizist sie mit Sanktionen durchsetzt. Ein allgemeiner Gesetzesbefehl (*command*) ist kein Appell an Angst vor Gewalt oder Sanktion, sondern an Autorität unter Bezug auf eine regelbasierte Vollmacht. Hart nennt diese Regeln *rules conferring power,* Regeln, die Vollmachten übertragen.[36] Gesetze, die Verpflichtungen (Verbote, Erlaubnisse) stiften (*rules of obligation*), gründen für ihre Geltung notwendig auf Regeln, die Vollmachten übertragen. Es sind auch nicht Einzelbefehle, die nur darauf abzielen, dass von einer konkreten Person eine konkrete Handlung ausgeführt wird.

Die Verpflichtungsregel, dass vor dem Feuerwehrgebäude nicht parkiert werden darf, sagt nichts darüber aus, mit welcher Sanktion zu rechnen ist im Fall einer Verletzung der Regel. Dafür braucht es eine zweite Regel. Sie legt jedoch keine neue inhaltliche Verbindlichkeit in Bezug auf das Parkieren fest, diese ist schon in der ersten Regel vollständig enthalten. Es ist nicht die zweite, die konkrete Sanktion festlegende Regel, welche die rechtliche Verbindlichkeit der ersten stiftet.

Die zweite Regel legt nur die Umsetzungsbedingen fest und damit neue Verbindlichkeiten, die der Verbindlichkeit der ersten Regel inhaltlich nichts hinzufügen. Wer Gesetzesbefehlen der Souveränitätsperson gehorcht und die Autorität des Rechts anerkennt, hat eine allgemeine Überzeugung, dass eine Autoritätsperson auf Grund ihres rechtlich konstituierten Status allgemein bestehende Anweisungen erlassen kann, und zwar für alle Personen, die zu ihrem Zuständigkeitsbereich gehören. Wer Autorität darüber hinaus als legitim anerkennt, ist davon überzeugt, dass er durch den Gehorsam gegenüber der Autorität gewissen Gründen insgesamt besser nachkommen kann als ohne sie.[37]

Recht und Autorität (legitim/illegitim) auf der einen und Macht und Gewalt (legitim/illegitim) auf der anderen Seite sind deshalb Gegensätze. Zwangsgewalt stiftet kein Recht, sie schafft nur Tatsachen, denen man sich nicht oder nur schwer entziehen kann. Niemand hat die Pflicht, einer auf reiner Gewalt beruhenden Instanz zu gehorchen einfach nur deshalb, weil sie Gewalt ausübt oder androht. Gewalt konstituiert somit kein Recht und keine Souveränität. Es wäre immer gerade nur derjenige »souverän«, der die Gewalt situativ androht oder ausübt, zum Beispiel der Bankräuber in Bezug auf den Bankangestellten, solange er diesem

36 Ebd., S. 81.

37 Joseph Raz: Authority and Justification, in: Philosophy and Public Affairs 14, 1985, S. 3-29.

gerade die Pistole an den Kopf hält und solange der Gangsterboss den Bankräuber als Bandenmitglied ebenfalls mit Gewalt in Schach halten kann, usw. Auch permanente Gewaltandrohung erzeugt keine Pflicht. Souveränität ist ein Rechtsstatus, der durch sozial anerkannte *rules conferring power* (Ermächtigungsregeln) konstituiert wird, die die Zwangsgewalt in den Händen der Souveränitätsperson monopolisieren. Wie stark der Grad der sozialen Anerkennung des Rechts und der Souveränitätsperson sein muss, ist eine empirische und historische Frage, die nicht von der Philosophie zu beantworten ist. Damit das Recht als Recht konstituiert wird, müssen aber die Erfolgsbedingungen des Rechts respektiert werden. Ist dies nicht der Fall, gibt es keinen Gehorsamsgrund, nur Befolgung aus Klugheit, die von Fall zu Fall aussetzen kann, wenn das Bedrohungs- oder Interessenkalkül der Regierenden oder Regierten nicht aufgeht. Wer sich unter diesen Umständen einem Befehl (*order*) entziehen kann, hat keinen Grund, es nicht zu tun. Wer befiehlt (*order*) und sich dabei nur auf die Androhung von Gewalt stützen kann, ist nicht souverän, sondern nur situativ mehr oder weniger überlegen.

Die Befugnis des Zwingens der Souveränitätsperson (Gewaltmonopol), die als notwendige Eigenschaft der Souveränitätsperson für die Umsetzung des Rechts gelten muss, setzt eine konstitutive Regel voraus, die nicht selbst mit Gewalt eingesetzt werden kann. Die Ermächtigungsregel der Souveränitätsperson impliziert für ihre Realisierung die Erfolgsbedingung der Überwindung des Naturzustandes zwischen allen Personen. Diese besteht in der glaubhaften Garantie des allgemeinen, d. h. rechtsförmigen Schutzes der Souveränitätsunterworfenen, n. b. auch vor der Souveränitätsperson. Wer sich einer Souveränitätsperson gegenübersieht, die ein Recht auf alles reklamiert oder nur kraft ihrer Gewaltmittel regiert, befindet sich dieser gegenüber nicht in einem Zustand des Rechts. Eine willkürliche Gewaltausübung oder Androhung verfestigt nur den Zustand außerhalb des Rechts (»Naturzustand«) mit ständig schwankenden Überlegenheitsbeziehungen. Diese nur reklamierte »Souveränität« wird durch Kohärenz- und Kontinuitätsdefizite permanent unterminiert und läuft im Leerlauf eines infiniten Regresses von Gewalt von Amtspersonen gegen Amtspersonen.

Gewalt konstituiert demnach *ipso facto* keine Souveränität als höchste Rechtssetzungskompetenz und Immunität gegen dessen Entzug. Gewaltausübung im Rahmen des rechtlichen Gewaltmonopols kann Souveränität verteidigen, stabilisieren. Gewalt kann die Voraussetzungen für die Gründung einer Rechtsordnung schaffen. Die Gründung selbst geschieht aber nur durch ein rechtsförmiges, das heißt effektives, allgemeines und zustimmungswürdiges Schutzangebot an die Untergebenen und

ein rechtsförmiges, zustimmungswürdiges Anerkennungsangebot an andere Souveränitätspersonen und derer Mitglieder. Willkürliche Gewalt außerhalb des Rechts kann die Souveränität untergraben, verunmöglichen und einen Zustand herstellen, in dem sich nur noch der jeweils Stärkere willkürlich durchsetzt. Es ist dieser Zustand, der durch die soziale Anerkennung von Recht und Souveränität überwunden wird. Die von Hobbes aufgezeigte Widersprüchlichkeit[38] des Naturzustandes ist ein interner Grund eines jeden rationalen Subjekts, rechtsförmige Souveränität in ihrer Geltung anzuerkennen. Wo sie gestiftet ist, ist die Zwangsgewalt in Händen der Souveränitätsperson zentralisiert zum Schutz aller. Nur noch sie hat das Recht, nicht aber in jedem Fall die unbedingte Pflicht des Zwingens. Sie hat nur die Pflicht des Verbietens von Handlungen, welche die elementare Sicherheit der Gesetzesunterworfenen bedrohen, und die Erlaubnis, mit Sanktion zu drohen.[39] Dass der Status der Souveränität durch Gewalt *ipso facto* konstituiert wird, ist ein *non sequitur*. Das Gesetz konstituiert das Gewaltmonopol. Konstitutionsverhältnisse sind transitiv. Das bedeutet: Wenn Gewalt *kein* Recht konstituiert und das Recht das Gewaltmonopol konstituiert, dann folgt nicht, dass die Gewalt das Gewaltmonopol konstituiert. Konstitutionsverhältnisse sind asymmetrisch. Das bedeutet: Wenn das Recht das Gewaltmonopol konstituiert, dann konstituiert das Gewaltmonopol nicht das Recht.

Falls es nur »Unrechtsstaaten« gäbe,[40] müssten diese in ihrem wechselseitigen Verhältnis die Geltung von Statusrechten, Vollmachten und Immunitäten anerkennen, um souverän zu sein. Sie werden also von der Idee des Rechts und seinen Geltungsbedingungen »eingeholt«, was im Widerspruch zu ihrer inneren Willkürherrschaft steht. Wenn sie die wechselseitige, rechtsförmige Anerkennung ihrer Beziehungen und ihres Souveränitätsstatus unterlassen, befinden sie sich in Bezug aufeinander in einem rechtlosen Zustand, der ihre Souveränität untergraben und zu einer Scheinsouveränität machen würde.

38 Hobbes: De cive (Anm. 10), S. 96.

39 Immanuel Kant: Metaphysik der Sitten. Teil 1. Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre, Darmstadt 1983, S. 338 f.

40 Das ist ein Einwand per Gedankenexperiment von Th. Maissen, den ich gerne aufnehme.

Souveränität auf dem europäischen Prüfstand

Céline Spector

Ist das Konzept der Souveränität zutreffend, um die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten zu beschreiben? Im Lissabon-Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts von 2009 wird der Begriff *Souveränität* mehrfach erwähnt (*Souveränität* und nicht *Staatsgewalt*), um die Begrenzung von Kompetenzübertragungen Deutschlands auf die Union zu rechtfertigen. In jüngerer Zeit ist die Entscheidung des polnischen Verfassungsgerichts vom 7. Oktober 2021, die den Vorrang von EU-Recht gegenüber der nationalen Verfassung ablehnt, ein eindrucksvoller Beleg für Souveränitätskonflikte in Europa. So ist erneut die klassische Frage nach der letzten Instanz oder der »Oberhoheit« innerhalb der Rechtsordnung zu stellen: Kann man bestimmen, wer heute der tatsächliche Träger der Souveränität in Europa ist? Innere Souveränität wird häufig als *Fähigkeit zur Selbstbestimmung* und als *Befugnis, in letzter Instanz zu entscheiden* definiert. Seit Jean Bodin wird sie mit der »absoluten und immerwährenden Macht« des Staates, insbesondere im Bereich der Gesetzgebung, und seit Georg Jellinek mit der obersten Gewalt über ein Volk und ein Territorium in Verbindung gebracht. Paradoxerweise verfügt die Europäische Union jedoch nicht über Souveränität, obwohl es eine europäische Rechtsordnung gibt. Dies unterscheidet sie von einem einheitlichen Bundesstaat: Die Mitgliedstaaten bleiben »Herren der Verträge«. Wie Dieter Grimm herausarbeitete, kann ein politisches Gebilde, das über seine großen Linien nicht selbst bestimmen kann, nicht als souverän gelten.[1]

Dieser Beitrag plädiert für die Schaffung einer Form von europäischer Souveränität, die aus zweierlei Gründen geboten ist: Erstens aus geopolitischen Gründen, angesichts geopolitischer Bedrohungen und des Wiedererstarkens von Imperien (Russland, China, Türkei).[2] Zweitens aus

1 Dieter Grimm: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Begriffs, Berlin 2009; ders.: Comments on the German Constitutional Court's Decision on the Lisbon Treaty. Defending Sovereign Statehood against Transforming the European Union into a State, in: European Constitutional Law Review 5, 2009, S. 353-373. Siehe auch seinen in diesem Band enthaltenen Beitrag.

2 Dieser föderalistische Ansatz unterscheidet sich vom Vorschlag des Präsidenten Emmanuel Macron in seiner Sorbonne-Rede, wo er die »strategische Autonomie« verteidigte, die bei seinen europäischen Amtskollegen nicht auf das erwartete Interesse stieß.

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-026 | CC BY-SA 4.0

politischen Gründen: Wenn die europäische Wirtschafts- und Währungsordnung föderal, die politische Ordnung aber weiterhin überwiegend intergouvernemental geprägt ist, sind Störungen unvermeidlich.[3] Damit die europäische Integration positive Verpflichtungen wie Sozial- und Umweltschutz, Regulierung der Märkte, ein Steuersystem und eine gemeinsame Verteidigung schaffen kann, ohne die Demokratie aufs Spiel zu setzen, ist es zwingend erforderlich, eine republikanische Souveränität auf Ebene der Union zu konzipieren, die in Anlehnung an Montesquieu und sein neuntes Buch von *L'Esprit des lois* als eine »föderative Republik« bezeichnet werden kann.[4]

Der vorliegende Beitrag stellt die Frage nach der Relevanz des aktuell verwendeten Souveränitätskonzepts, verknüpft mit dem Syntagma der »geteilten Souveränität«, das insbesondere Jürgen Habermas favorisiert.[5] Schließt man das Modell eines Europas der Nationen ebenso aus wie das eines »Superstaats«, in dem sich die Nationen auflösen, könnte die Europäische Union als eine Alternative zum Imperium (*empire*) gedacht werden: eine föderative Republik, zu der sich freie Völker zusammenschließen. Dabei sollte nicht nur der alte Traum von Victor Hugo, von Giuseppe Mazzini oder Winston Churchill wiederbelebt werden, vielmehr sollten auch politische Parteien oder prominente Persönlichkeiten zu einem solchen Konzept beitragen. In seiner Rede vom 12. Mai 2000 in Berlin erinnerte der deutsche Außenminister Joschka Fischer daran, dass sich die europäische Integration seit dem Zweiten Weltkrieg gegen das Modell eines europäischen Gleichgewichts konstituierte. *Quo vadis Europa*, fragte sich der deutsche Minister. Fischers föderalistisch geprägte Rede wurde von den mittel- und osteuropäischen Ländern, die damals froh über ihre wiedergewonnene Souveränität waren, kühl aufgenommen, doch scheint sie den richtigen Weg zu weisen.

»Geteilte Souveränität« gilt in Frankreichs jakobinischer Tradition vor allem als ein Oxymoron, so auch in der deutschen Doktrin, die sich am Verfassungsrechtler Paul Laband orientiert, der im Souverän »die höchste Rechtsgewalt, die keine andere über sich hat« sieht.[6] Wir werden im

3 Siehe Philippe Crignon: De l'Europe républicaine à la République européenne, in: Europe philosophique, Europe politique. L'Héritage des Lumières, hg. von Tristan Coignard und Céline Spector, Paris 2022, S. 75-103.

4 Wir erlauben uns, auf unser Werk: No demos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe, Paris 2021, Kapitel 3, zu verweisen, auf das sich dieser Beitrag stützt.

5 Jürgen Habermas: Zur Verfassung Europas, Berlin 2011; siehe auch Utz Schliesky: Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt, Tübingen 2004.

6 Siehe Roland Bieber: La perception allemande de la notion de souveraineté, in: L'Europe en Formation 368, 2013, S. 61-77; hier S. 64.

Folgenden die Gründe darlegen, warum eine solch monolithische Sicht von einer unteilbaren, unveräußerlichen und absoluten Souveränität aufzugeben und die Frage nach einer föderativen Republik Europa zu stellen ist, damit demokratisch über »öffentliche Güter« Europas beraten werden kann.

1. Geteilte Souveränität – ein Widerspruch in sich?

In monopolistischen Souveränitätskonzepten, so in den Theorien von Jean Bodin und Thomas Hobbes bis hin zu den amerikanischen Anti-Federalists, duldet Souveränität keine Teilung. Historisch entstand das moderne Konzept von Souveränität mit Ausbildung der Nationalstaaten und der großen zentralisierten Monarchien, die aus dem Feudalismus hervorgegangen waren. Der moderne Staat war bestrebt, seine Macht unabhängig von jeder äußeren, päpstlichen oder kaiserlichen, aber auch von jeder inneren Autorität wie Parlamenten oder Ständeversammlungen (Generalstände, Deutscher Reichstag) zu behaupten. Bodins vor dem Hintergrund der Religionskriege verfasste Schrift *Les six livres de la République* (1576) ist eine Antwort auf das Erfordernis, einen starken Staat zu schaffen, der Frieden stiften und auf die »Barbarei« der Bürgerkriege reagieren kann. Das Konzept der Souveränität entsteht, wenn die Existenz des Staates mit der Oberhoheit einer Instanz verbunden wird, die allein Rechtsbefugnis besitzt, d. h. Gesetze erlassen, sie ändern oder aufheben kann. Der Schritt aus der Welt der Suzeränität in die politische Welt der Souveränität ist gleichbedeutend mit der Abkehr vom Primat persönlicher Beziehungen, die den Feudalismus kennzeichneten; nunmehr übernimmt die »absolute und immerwährende Macht« der Republik das Monopol der Schutzfunktion, ohne eine Autorität über sich anzuerkennen (mit Ausnahme von göttlichen und natürlichen Gesetzen). Ihre Legitimität beruht auf der Sicherheit, die sie dem Gebiet und der Bevölkerung, über die sie regiert, garantiert. Damit wird Macht über eine politische Gemeinschaft von einer staatlichen Instanz ausgeübt, die mit bestimmten Vorrechten oder »Merkmalen« ausgestattet ist, die ihr Konzept definieren: Dazu zählen das Recht, Gesetze zu erlassen, zu ändern und aufzuheben, das Recht, Krieg und Frieden zu erklären und Bündnisse einzugehen, das Recht, die wichtigsten öffentlichen Amtsträger zu ernennen, das Recht, in letzter Instanz zu urteilen, das Begnadigungsrecht, das Recht, Münzen zu prägen, und andere kleinere Hoheitsrechte. Da der Souverän die

Macht besitzt, Gesetze zu erlassen und aufzuheben, ist er selbst von den Gesetzen entbunden, *legibus solutus.*[7]

Indem Hobbes den Souverän als künstliche »Person« definiert, versehen mit der Befugnis, im Namen der Regierten zu sprechen und zu handeln, formalisiert er den Prozess, mittels dessen individuelle Willensäußerungen tatsächlich und nicht nur formal dank einer punktuellen Übereinstimmung zusammengeführt werden. Unter Beibehaltung der Bodinschen Idee von der Unbedingtheit souveräner Macht entwirft Hobbes einen neuen Mechanismus von »Autorisierung« und »Repräsentation«, wobei ein Mann oder eine Versammlung die Worte und Handlungen der Untertanen übernimmt und über die besten Möglichkeiten entscheidet, über diese in Sicherheit zu regieren.[8] Im Gegensatz zu Bodin stellt er somit die (wenn auch fiktive) Zustimmung der Untertanen an den Ursprung politischer Gewalt. Auf der Grundlage dieser Fiktion schafft der Vertrag, der diese »Autorisierung« materialisiert, eine Souveränität mit entsprechenden Prädikaten. Die Souveränität ist Träger der Gesamtheit von »Merkmalen«, die ihr eigen sind: Wie bei Bodin ist sie laut Übereinkunft eins, unteilbar, unveräußerlich und absolut. Im *Leviathan* (1651) werden diese »Merkmale« aus einem Gedankenexperiment hergeleitet: Würde man eines nach dem anderen wegnehmen, geschähe dies um den Preis der Auflösung der Republik und der unerwünschten Rückkehr zum Zustand des Krieges aller gegen alle. Souveränität kann aufgrund der Verbindung zwischen den verschiedenen Befugnissen öffentlicher Gewalt nicht geteilt werden – ansonsten riskierte man Ohnmacht oder Rückkehr in den Naturzustand. Die Argumentation lautet absurderweise: Ohne einen Souverän, der sein Gesetz in letzter Instanz durchsetzen kann, würde die Anarchie zum Bürgerkrieg führen. Souveränität zu teilen bedeutete, deren Basis zu untergraben: Deren Vorrechte sind unauflösbar miteinander verbunden. Ein Wettbewerb zwischen Gewalten, die sich für gleichermaßen legitim halten, wäre schädlich. So hält Hobbes die traditionelle Theorie der Mischmonarchie, die damals in England populär war, um gegen König Karl I. zu kämpfen, für eminent gefährlich. Wie Bodin argumentiert der Autor des *Leviathan*, dass politische Körper, in denen Souveränitätsrechte geteilt und verteilt werden, keine *Commonwealth* im eigentlichen Sinne mehr sind.[9] Die Aufteilung in drei Stände (König, Commons, Lords) führe zur Konfrontation zwischen drei Faktionen und *letztlich* zwischen »drei Souveränitäten«,

7 Jean Bodin: Les Six Livres de la République. De Republica libri sex, hg. von Mario Turchetti, Paris 2013-2022.

8 Thomas Hobbes: Leviathan, hg. von Richard Tuck, Cambridge 1996, Kap. XVII.

9 Siehe Bodin: Les Six Livres (Anm. 7), II, 1; Hobbes: Leviathan (Anm. 8), S. 347.

die verschieden sind und die nur vorläufig und kontingent übereinstimmen können – denn drei sind nicht eins. Im Falle von Uneinigkeit und Konflikt drohe der Republik Krankheit und letztendlich Tod.[10]

Die Schlussfolgerung ist eindeutig: Die politische Wissenschaft kann die rationalen Prinzipien begründen, »auf die sich jene wesentlichen Rechte stützen, die Souveränität absolut machen«.[11] Der Souverän wird von der Person des Monarchen unterschieden und somit Quelle des öffentlichen Rechts, er ist der Wille, der über die Rechtsordnung herrscht und sie begründet. Er muss über die *summa potestas* oder die höchste Macht (*supreme power*) verfügen, indem er jede andere innere Organisation des Gesellschaftskörpers im Zustand der Unterordnung oder »Unterwerfung« hält. Schließlich ist die unteilbare Souveränität auch absolut. Kein Körper und kein Gesetz kann ihr den Willen aufzwingen: Der Souverän ist von jeglicher Verpflichtung frei und hat keinen anderen Herrn als sich selbst. Pufendorf (1632-1694) wiederum definiert Souveränität als höchste Freiheit und absolute Befehlsgewalt, ohne einen Vorgesetzten auf Erden, ohne ein konventionelles (und nicht natürliches) Gesetz, das diese Autorität einschränken könnte: Der Souverän ist derjenige, der »souverän aufgrund eigener Erkenntnis und ohne Beratung mit anderen über alles entscheiden kann, was Wohl und Nutzen der Gesellschaft anbelangt«.[12] Souveränität scheint somit die politische Gemeinschaft zu transzendieren – eine Voraussetzung für den symbolischen Zusammenschluss des Volkes.

Jean-Jacques Rousseau ist es zu verdanken, mit dem vertikalen Schema der Souveränität eines Bodin, Hobbes oder Pufendorf gebrochen und die Souveränität dem Volke zugewiesen zu haben. Der Autor des *Contrat social* hält zwar an der Idee von der absoluten, unteilbaren, unveräußerlichen Souveränität ohne äußere Einschränkung fest. Auch die strukturierende Unterscheidung zwischen Souveränität und Regierung behält er bei: die Staatsform sei wichtiger als die Art des Regimes. Seine Originalität liegt aber in der Erklärung, Souveränität gehe allein vom Volke aus: Jede legitime Souveränität ist republikanisch (»*toute souveraineté légitime est républicaine*«). Während im *Leviathan* die Individuen ihr veräußerliches Naturrecht preisgaben, geht es bei Rousseau darum, dass die politische Gemeinschaft jene Güter übernimmt, derer sich die Individuen durch die Fiktion des Vertrags entledigen. An die Stelle des

10 Hobbes: Leviathan (Anm 8), Kap. XXIX, S. 352.

11 Ebd., Kap. XXX, S. 358 f.

12 Samuel Pufendorf: De iure naturae et gentium 1672, deutsch: Acht Bücher vom Natur- und Völcker-Rechte. The Law of the Nature and People, übersetzt von Jean Barbeyrac (1706), London, Jean Nourse, 1740, T. III, VII, vi, §1, S. 182.

Hobbesschen Souveräns, der im Namen der Vielheit spricht und handelt, stets auch bereit, sie zum Schweigen zu bringen, tritt nun der »aus Stimmen zusammengesetzte Körper«. Zwar bleibt die Rousseausche Souveränität formal mit der Hobbesschen Formulierung in *De cive* identisch, doch ändert sie ihre Bedeutung: Sie soll nicht nur die Sicherheit, sondern auch die Freiheit wahren. Rousseau macht die völlige Entäußerung des einzelnen aller seiner Rechte zugunsten der gesamten Gemeinschaft zum Mittel, Souveränität als immanente Beziehung des Volkes zu sich selbst zu setzen.[13]

Im Anschluss an Hobbes verwirft der Autor des *Contrat social* die Idee, Souveränität zu teilen. Auch wenn es gelte, eine Art des Zusammenschlusses zu finden, bei der jeder ebenso frei bleibt wie zuvor, müsse Souveränität unteilbar bleiben: »Die souveräne Autorität ist einfach und eins, man kann sie nicht teilen, ohne sie zu zerstören.«[14] Moderne Politikformen hätten demnach die souveräne Autorität verfälscht, indem sie »Teile« mit »Emanationen« von Souveränität verwechselten. Wie japanische Scharlatane hätten sie den Souverän für ein Fabelwesen gehalten, das sich aus »Einzelteilen« zusammensetzt:

> Da aber unsere Staatsmänner die Staatshoheit nicht in ihrem Prinzip zerteilen können, so zerteilen sie sie wenigstens in Bezug auf ihren Gegenstand; sie teilen sie in Kraft und Willen, in gesetzgebende und vollziehende Gewalt, in Berechtigung zu Auflagen, zur Rechtspflege und zum Kriege, in innere Verwaltung und das Amt für die auswärtigen Angelegenheiten; bald lassen sie alle diese Teile ineinander übergehen, und bald sondern sie sie voneinander. Sie machen aus dem Staatsoberhaupte ein phantastisches und zusammengestückeltes Wesen; es ist, als ob sie den Menschen aus mehreren Körpern zusammensetzen, von denen der eine nur Augen, der andere nur Arme, der dritte nur Füße und sonst weiter nichts hätte. Die in Japan sollen vor den Augen der Zuschauer ein Kind zerstückeln, und nachdem sie darauf alle seine Glieder nacheinander in die Luft geworfen haben, lassen sie das Kind wieder lebendig und mit heilen Gliedern herabfallen. Der Art sind ungefähr die Taschenspielerstreiche unserer Staatsmänner; nachdem sie den Gesellschaftskörper durch eine Gaukelei, die sich denen auf dem Jahrmarkte zur Seite stellen kann, zerlegt haben, setzen sie, man weiß nicht wie, die Stücke wieder zusammen.[15]

13 Jean-Jacques Rousseau: Du Contrat social, in: ders.: Œuvres complètes, Bd. 3, Paris 1964, livre I, chapitre 6, S. 360-362.

14 Ebd., livre III, chapitre 13 et chapitre 8-10.

15 Ebd., livre II, chapitre 2, S. 369 f.

In diesem Rousseauschen Geiste wird das Konzept von Souveränität neu gedacht: Es geht nicht mehr nur darum, einen Verbund von Rechten oder unauflöslicher, mit dem Staat verbundener »Merkmale« zu entwerfen, sondern Souveränität als Wille zu begreifen; die gesetzgebende Gewalt, die vom Volke ausgeht, ist deren einziger Wesensinhalt. Diese Doktrin wird in Frankreich noch von Michel Troper im Gefolge von Carré de Malberg vertreten. Der Jurist unterscheidet fünf Inhalte des Souveränitätskonzepts: die Unabhängigkeit von jeglicher äußeren Macht oder internationale Souveränität; die Macht des Staates; die Qualität als ein Organ, dem nichts übergeordnet ist; die Qualität als ein Organ, das über allen anderen steht; und schließlich die Qualität als ein Wesen, in dessen Namen das souveräne Organ seine Macht ausübt. In diesem Sinne kann der Widerspruch zwischen Verfassung und europäischen Verträgen nur um den Preis neuer Widersprüche innerhalb einzelner Bestimmungen der Verfassung beseitigt werden.[16]

2. Souveränität als ein Bündel von Rechten

Im Unterschied zu diesen monistischen philosophischen Theorien kann man eine »differenziertere« Interpretation von Souveränität favorisieren, wobei Souveränität als ein *Bündel von Rechten* oder eine Gesamtheit von Befugnissen definiert wird, die unter bestimmten Bedingungen voneinander getrennt werden können.[17] Gemäß diesen Theorien ist Souveränität nicht die höchste und monopolistische Gewalt und Träger einer Reihe von Merkmalen, die ihrer Oberhoheit zugrunde liegen (Einheit, Unteilbarkeit, Unveräußerlichkeit, Ewigkeit, Absolutheit); sie ist vielmehr eine Handlungsmacht, die ihre Funktionen, die von verschiedenen organisch miteinander verbundenen Institutionen ausgeübt werden, operativ aufteilen kann. Konzeptionell ist zu unterscheiden zwischen einer einzigen Quelle und der Aufteilung von Souveränitätsausübung: Die Quelle ist das Volk, die Ausübung kann jedoch vom Volk an verschiedene Instanzen delegiert werden, seien sie gewählt oder »unabhängig«, ohne dass dabei demokrati-

16 Michel Troper: La théorie constitutionnelle et le droit constitutionnel positif, in: Souveraineté de l'Etat et hiérarchie des normes, Cahiers du Conseil Constitutionnel 9, Février 2001.

17 Paul Magnette: Towards a European Political Law. L'idée de souveraineté dans une Europe unie, in: Repenser l'Europe, hg. von Mario Telò und Paul Magnette, Brüssel 1996, S. 185-203.

sche Legitimität verloren ginge.[18] Souveränität wird so mit öffentlicher Gewalt gleichgesetzt, womit ihr letztlich die theologisch-politischen Konnotationen genommen werden. In diesem Sinne erübrigt sich dann die Empörung über das Oxymoron der »geteilten Souveränität« oder des »unauflösbaren Widerspruchs« zwischen Souveränität und Föderation.[19]

Diese Definition von Souveränität ist nicht neu; sie bedeutet eher eine Rückkehr zu jenen Theorien, die Rousseau selbst verworfen hatte. So argumentierte Jean Barbeyrac (1674-1744), teilweise von Locke inspiriert,

> die Wahrheit ist, dass Souveränität ein Gefüge aus verschiedenen Rechten oder verschiedenen unterschiedlichen Befugnissen […] bedeutet; diese können entweder völlig voneinander getrennt oder in den Händen verschiedener Personen sein.[20]

Barbeyrac nutzt gewissermaßen die zwei Bedeutungsmöglichkeiten von Suprematie: Souveränität ist das, was jeder anderen Instanz auf der Erde übergeordnet ist, und das, was keine Überordnung zulässt. Der Superlativ (die höchste Macht) kann absolut oder relativ verstanden werden. Im zweiten Fall gerät die monolithisch-absolutistische Auffassung von Souveränität ins Wanken. Suprematie impliziert nicht mehr Einheit und Unteilbarkeit. In ähnlicher Weise macht Jean-Jacques Burlamaqui (1694-1748) aus Souveränität »ein Gefüge aus verschiedenen Rechten und unterschiedlichen Befugnissen, die jedoch mit demselben Ziel, d.h. zum Wohl der Gesellschaft, übertragen werden«.[21] Für den Genfer Philosophen impliziert Unteilbarkeit der Souveränität keine organische Einheit für deren Ausübung: Wie Montesquieu es verstanden hatte, kann Gewalt von verschiedenen Organen ausgeübt werden.[22] Pufendorfs Theorie vom Schema der »natürlichen Verbindung« zwischen allen Teilen der Souveränität wird nunmehr konzeptionell auf die großen staatlichen Funktionen übertragen: Legislative, Judikative, Ernennungsgewalt, Steu-

18 Zur Legitimität der Unteilbarkeit siehe Pierre Rosanvallon: La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité, Paris 2008.

19 Olivier Beaud: Fédéralisme et Souveraineté, in: Revue du droit public 1, 1998, S. 83-122; Neil MacCormick: Questioning Sovereignty. Law, State, and Nation in the European Commonwealth, Oxford 2002.

20 Jean Barbeyrac: Anmerkung zu Pufendorf, »Le Droit de la nature et des gens«, Buch VII, Kap. IV, §1, übersetzt von Jean Barbeyrac, Bd. 2, S. 258. Siehe Robert Derathé: Rousseau et la science politique de son temps, Paris 1970.

21 Jean-Jacques Burlamaqui: Principes du droit politique, Amsterdam 1751, Neuauflage Caen 1984, S. 88.

22 Zu Montesquieus Analyse, auf die wir hier nicht näher eingehen können, verweisen wir auf Céline Spector: Montesquieu. Pouvoirs, richesses et sociétés, Paris 2004, Neuauflage 2011, Kap. 2.

ergewalt, Entscheidung über Krieg und Frieden, Befugnis, Doktrinen zu überprüfen. Der Bruch mit dem absolutistischen Modell von Souveränität vollzieht sich, als das Konzept der *Delegation* an die Stelle des Konzepts der *Ent*äußerung tritt und der Souverän nicht mehr wesentlich von der Regierung unterschieden wird.

Dieses Modell der geteilten Souveränität floss in die Schriften der amerikanischen Federalists ein, die ihm den Ritterschlag verliehen. Als Erben von Montesquieu und in geringerem Maße von Locke oder Burlamaqui[23] modifizierten James Madison und Alexander Hamilton das Modell der *checks and balances* im Kontext der Verteidigung der Union. Inspiriert von der Theorie der föderativen Republik und der freien Verfassung in *L'Esprit des lois* legen sie diese Modelle und jenes von der geteilten Souveränität übereinander, um so eine neuartige Verbindung zwischen Souveränität und Föderation zu entwerfen. Die Alchemie ist bemerkenswert: Die von Montesquieu entworfene Theorie der Gewaltenteilung wird nun zu Recht nicht nur als Modell von *checks and balances*, sondern als funktionale Aufteilung in drei souveräne Instanzen gemäß ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen interpretiert. Unter dem Einfluss der Umstände wird sie auch auf einen anderen Bereich übertragen.[24] Sie bezieht sich keineswegs auf das Verhältnis zwischen gesellschaftlichen Gruppen, die in zwei Kammern (Commons, Lords) institutionalisiert sind und sich jeweils gegen Übergriffe der anderen Seite zur Wehr setzen, sondern auf das Verhältnis zwischen der Kammer, in der das Volk vertreten ist, und dem Senat, der die Bundesstaaten vertritt. In einer egalitären Republik, in der es keine Aristokratie gibt, ist es zur Vermeidung von Machtmissbrauch nicht mehr notwendig, die Interessen des privilegierten Teils der Gesellschaft zu vertreten, der ansonsten benachteiligt und unterdrückt würde; in einer Föderation wird es dagegen zwingend notwendig, den Interessen der Bundesstaaten eine Stimme zu verleihen, auch wenn bei deren Vertretung im Senat wiederum Ungleichheit eingeführt wird. Ebenso wird die von Montesquieu verfochtene Unabhängigkeit der Justiz beibehalten, doch mit grundlegend anderer Bedeutung: Der Oberste Gerichtshof hat nunmehr die Aufgabe, über die Verfassungsmäßigkeit zu wachen. Diese Behörde soll darauf achten, dass die Rechte von Einzelnen und Minderheiten gewahrt werden.[25]

23 Ray Forrest Harvey: Jean Jacques Burlamaqui. A Liberal Tradition in American Constitutionalism, Chapel Hill 1937.

24 Jacob Levy: Federalism and the Old and New Liberalisms, in: Social Philosophy and Policy 24, 2007, S. 306-326.

25 Alexander Hamilton: A view of the constitution of the juridical department in relation to the tenure of good behavoir, in: Hamilton, Madison, and Jay. The Fede-

Die Federalists fassen somit das Konzept der Souveränität neu und beziehen die Forderung nach einer Begrenzung der Gewalten mit ein. Sie wollen zwischen Föderation und Imperium (*empire*) unterscheiden und verzichten auf das Hobbessche oder Rousseausche Paradigma. Jetzt heißt es nicht mehr, Souveränität ist absolut, unteilbar und unveräußerlich oder das Gesetz ist Ausdruck des allgemeinen Willens. Ganz im Gegenteil erfordert der Wille des Volkes, dass Souveränität geteilt wird und die Legislative die Vielfalt an Meinungen und konkurrierenden Interessen berücksichtigt, also, dass Macht durch Macht begrenzt wird. Das Gleichgewicht der Gewalten verhindert ein Abgleiten in Despotismus oder einen Exekutivföderalismus und setzt auf die übergeordnete Loyalität der Bürger gegenüber den Bundesstaaten. Wie Madison in Aufsatz 51 der *Federalist Papers* festhält:

> In a single republic, all the power surrendered by the people is submitted to the administration of a single government; and the usurpations are guarded against by a division of the government into distinct and separate departments.[26]

Um politische Freiheit zu wahren, müssen die Gewalten getrennt und unterschieden sein. Madison betont: Das Gleichgewicht der Regierungsgewalten darf zwar nicht vernachlässigt werden, ist aber weniger wichtig als das Gleichgewicht von Interessen und Leidenschaften der Gesellschaft selbst. So wird die Nation sowohl vor Unterdrückung als auch vor der Ungerechtigkeit einer Tyrannei der Mehrheit geschützt. Die Teilung garantiert, dass die Vielzahl an divergierenden Interessen nicht von der dominierenden Faktion erdrückt werden. Dies ist eines der Hauptargumente zugunsten der Föderation:

> Würde das Gebiet der Union kleinere Konföderationen bilden oder Staaten, entstünden leichter unterdrückerische Machenschaften seitens der Mehrheit; der beste Schutz für die Rechte aller Klassen von Bürgern in seiner republikanischen Form wäre somit geschmälert. [FP, 51]

Dies ist auch das Argument zugunsten einer repräsentativen Republik im

ralist with Letters of »Brutus«, hg. von Terence Ball, Cambridge 2003, Nr. 78, S. 377-383. Deutsche Ausgabe: Hamilton, Madison und Jay: Die Federalist Papers, übersetzt von Barbara Zehnpfennig, Darmstadt 1993, Nr. 78, S. 454-462.

26 Madison in Hamilton, Madison und Jay (Anm. 25), S. 253. Deutsche Ausgabe: Hamilton, Madison und Jay (Anm. 25), Nr. 51, S. 321: »In einer einfachen Republik ist alle vom Volk übertragene Macht der Administration einer einzigen Regierung unterstellt; vor Usurpationen schützt eine Aufteilung der Regierung in deutlich voneinander getrennte Gewalten.«

Gegensatz zur reinen oder direkten Demokratie, die lediglich zu Anarchie und Tyrannei der Mehrheit führen würde, die wiederum von brillanten Rednern manipuliert wird:

> Die reine Demokratie – ich verstehe darunter eine Gesellschaft, die aus einer kleinen Anzahl von Bürgern besteht, die sich zusammenschließen und selbst regieren – besitzt keinerlei Mittel gegen die Übel von Faktionen. [FP, 10]

3. Zwei Souveränitäten?

Die Argumente der Anti-Federalisten, die sich 1787 einer Ratifizierung der Bundesverfassung widersetzten, sind allerdings stark: Eine solche föderale Souveränität führe ihrer Meinung nach unweigerlich zu Fusion oder Auflösung der Bundesstaaten. Entweder das eine oder das andere: Die Doktrin der Souveränität verlangt, dass entweder die Versammlungen der Einzelstaaten oder der Nationalkongress die Oberherrschaft besitze. Wie die Anti-Federalisten von Pennsylvania betonten: »zwei nebeneinander geschaltete Souveränitäten wären ein politischer Irrweg«.[27] Eine von beiden würde zwangsläufig ihre Vorherrschaft durchsetzen. Samuel Adams zufolge begründet die föderale und zentralisierte Verfassung ein *imperium in imperio*, was zu Recht als politischer Solözismus gilt.[28] Da man nicht zwei Herren gleichzeitig dienen kann, können zwei Souveränitäten nicht lange nebeneinander existieren. Die Bundesregierung, die über große Macht in einem riesigen Gebiet und das oberste Gesetz im Lande verfügt, wird zur Beseitigung der Souveränität der Einzelstaaten tendieren. Wie kann man hier dem Dilemma zwischen Konföderation und Fusion entgehen?

Wie Gordon Wood zeigt, gelangten die Federalists erst nach längeren Überlegungen zur Option der Gesetzeskompetenz durch zwei Körperschaften für ein und dasselbe Volk. In ihren Augen ist die neue Regierung von den Versammlungen der Bundesstaaten in einem Maße abhängig, dass sie niemals deren Teile absorbieren kann: »Jeder Staat verzichtet nur auf einen Teil seiner Souveränität«, um »den Rest besser zu gewährleisten«.[29] Manche sprechen von doppelter Loyalität, andere von einer

27 Zitiert von Gordon Wood: La Création de la République américaine, übersetzt von Françoise Delastre, Paris 1991, S. 607.

28 Letters of Brutus, in: Hamilton, Madison und Jay (Anm. 25), V (13. Dezember 1787, S. 465-472), VI (27. Dezember 1787, S. 472-479).

29 Zitiert von Wood: La Création (Anm. 27), S. 608.

Dualität der Sphären, in denen sich lokale und föderale Regierungen bewegen: Die beiden können nicht aufeinandertreffen, denn die Gegenstände ihrer Macht sind unterschiedlich; die Rechtsprechungen verlaufen weiterhin parallel. Für Madison ist die Verfassung weder vollständig integrativ noch vollständig föderalisiert: Sie ist »von gemischter Natur« und besteht aus »vielen gleichberechtigten Souveränitäten«, die ihre Herrschaft gemeinsam ausüben. Dieses Argument ist jedoch als überzeugende Antwort auf die These der Anti-Federalists nicht ausreichend, wonach Souveränität über allem stehe und unteilbar sei. James Wilson kommt das Verdienst zu, auf dem Ratifizierungskonvent in Pennsylvania das grundlegende Argument für künftiges föderalistisches Denken geäußert zu haben: Souveränität liegt nicht beim Kongress oder der Regierung der Einzelstaaten, sondern beim gesamten Volk; es kann diese nur für die Dauer und innerhalb jener Grenzen delegieren, die ihm angemessen erscheinen; daher kann es durchaus einen Teil der Macht an die Regierung der Einzelstaaten und einen anderen an die Regierung der Vereinigten Staaten übertragen. Beide bleiben einfache Emanationen der souveränen Macht des Volkes.[30]

Souveränität wird also, wie Madison es ausdrückte, »modifiziert«. Einerseits wird sie im Falle widerstreitender Interessen als *neutral* verstanden: Die Gewalten sollen ein Gleichgewicht zwischen den Meinungen und Wünschen verschiedener Teile der Gesellschaft wahren.[31] Andererseits ist sie, da sie aus der Vereinigung des Volkes der Vereinigten Staaten hervorgegangen ist, nicht mehr unteilbar: Wie Burlamaqui es voraussah, kann sie entsprechend der Regierungsobjekte aufgeteilt werden. Wenn die Bundesebene nach Auffassung Hamiltons die gemeinsame Verteidigung, den inneren Frieden und die Förderung des Handels gewährleisten soll, muss die Autorität des Souveräns über diese Gegenstände unbegrenzt sein (*FP,* 23). In anderen Bereichen hingegen wird die Zuständigkeit der Gerichtsbarkeit den Einzelstaaten überlassen: Diese bleiben somit ko-souverän. Auch wenn die Staaten viele Befugnisse an die neue Bundesregierung übertragen, behalten sie für sich »eine unverletzliche Restsouveränität«.[32]

30 Ebd., S. 610.

31 Brief von Madison an Jefferson vom 24. Oktober 1787. Siehe Odile Tourneux: La Souveraineté à l'ère du néolibéralisme, Paris 2022, S. 273-293.

32 Jack N. Rakove: Making a Hash of Sovereignty, Part I, in: Green Bag 2, 1998, S. 35-44; Félicien Lemaire: Propos sur la notion de »souveraineté partagée« ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté, in: Revue française de droit constitutionnel 92, 2012, S. 821-850.

Madison lässt jegliche metaphysische Dimension hinter sich und zeigt drei relevante Dimensionen von Souveränität auf: eine fundamentale, eine institutionelle und eine funktionale.[33] Die erste betrifft den Ursprung und die Art der Verfassung, die zweite die Zusammensetzung der Institutionen und die dritte den Umfang und Inhalt der föderalen Gewalten (*FP*, 39). Zum ersten Punkt ist festzuhalten, dass die Verfassung von 1787 ein völkerrechtlicher Akt ist, der nicht von Einzelpersonen des amerikanischen Volkes, sondern von den Bürgern der verschiedenen Staaten einstimmig ratifiziert wurde, wobei jeder Staat als souverän betrachtet wurde. Zum anderen ging es darum, das Zweikammersystem zu verteidigen, wobei das vom Volk gewählte Repräsentantenhaus der »nationale« Zweig der Zentralregierung ist, während der Senat die Bundesstaaten als gleichberechtigte politische Einheiten repräsentiert, was ihn nach Madison zu einem »internationalen« Organ macht (der somit die »gemischte« Natur der Bundesregierung anerkennt). Schließlich waren die Zentralgewalten ihrem Wesen nach national und nicht konföderal: Die Bundesregierung wirkt nicht auf die politischen Körper ein, aus denen der Verbund besteht, sondern auf die Bürger, die die Nation bilden. In letzter Instanz bezieht sich die amerikanische Verfassung also weder auf nationales noch auf internationales Recht, sondern auf beides zugleich – und diese Mischung definiert genau das föderale Prinzip. Auch Tocqueville verstand die Entstehung der US-amerikanischen Föderation in diesem Sinne: eine föderale Demokratie, die das Dogma der Volkssouveränität respektiert, die Kompetenzen jedoch zwischen der Autorität der Union und jener der Einzelstaaten aufteilt. Die Koexistenz von zwei Souveränitäten in der Föderation setzt dann die ganze *Kunst* des Gesetzgebers voraus, um konkurrierende Gewalten im Gleichgewicht zu halten.[34]

Die ersten Arbeiten James Madisons von 1780-1781 schenken der Souveränität der 13 Kolonien zwar große Aufmerksamkeit. Nachdem sich der Autor jedoch der Mängel in der amerikanischen Konföderation bewusst geworden war, verteidigte er 1835 in seinem *Essay on Sovereignty* ein Konzept der geteilten Souveränität. Der Text beginnt mit einer klassischen Antinomie:

> It has hitherto been understood, that the supreme power, that is, the sovereignty of the people of the States, was in its nature divisible; and

33 Siehe Robert Schütze: Two-and-a-half Ways of Thinking about the European Union, in: European Policy 53, 2016, S. 28-37.

34 Alexis de Tocqueville: De la démocratie en Amérique, Bd. 1, Kap. VIII, Paris 2008, S. 240-244.

> was in fact divided, according to the Constitution of the United States, between the States in their United, and the States in their individual capacities […]. Of late another doctrine has occurred, which supposes that Sovereignty is in its nature indivisible; that the Societies denominated States, in forming the constitutional compact, of the United States acted as indivisible Sovereignties; and consequently, that the Sovereignty of each, remains as absolute and entire, as it was then, or could be at any time.

Madison zufolge ist der Streit unter Bezug auf die Verfassung zu entscheiden, die der Bundesebene die »Oberhoheit« einräumt. Rivalitäten zwischen den Gewalten und der Gerichtsbarkeit können nur auf der Grundlage des Gesellschaftsvertrags geklärt werden: Die Zustimmung des Volkes ist Gesetz. In diesem Sinne lautet die eigentliche Frage, was die Mehrheit der Gesellschaft entscheidet, denn die Souveränität liegt im Grunde genommen bei der »Gesellschaft«.[35] Die Eingliederung zweier Staaten in ein größeres, föderales Ganzes stellt keinerlei metaphysisches Problem dar, sofern die Mehrheit dies ratifiziert: Ein solcher Verzicht bedeutet keineswegs Unterwerfung. Die konkrete Frage betrifft vielmehr das Vetorecht des Bundes (das Madison verteidigte, da er einen starken Interessenkonflikt zwischen Nord und Süd befürchtete, das jedoch nicht in die Verfassung aufgenommen wurde) und das Sezessionsrecht der Einzelstaaten. Diese Frage wurde theoretisch nicht gelöst, jedoch historisch in einer kritischen Zeit widersprüchlicher Interessen zwischen dem sklavenhaltenden Süden und dem abolitionistischen Norden durch einen tragischen Bürgerkrieg entschieden.[36]

Der Richter am Obersten Gerichtshof Anthony Kennedy fand eine wunderbare Formulierung für die Intention der Gründerväter: Die Väter der Verfassung haben »das Atom der Souveränität gespalten« (1995). In der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs *Printz vs. US* (1997), die sich auf Madisons Analysen stützte, wird Souveränität als »dual« dargestellt: Sie liegt sowohl beim Bund als auch bei den Bundesstaaten. Diese

35 »The question then presents itself how far the will of a majority of the Society, by virtue of its identity with the will of the Society, can divide, modify or dispose of the Sovereignty of the Society« (Die Frage stellt sich dann, wie weit der Wille einer Mehrheit der Gesellschaft, aufgrund seiner Identität mit dem Willen der Gesellschaft, die Herrschaft der Gesellschaft teilen, verändern oder über sie verfügen kann).

36 Siehe Paul Magnette: L'Europe, l'Etat et la démocratie. Le souverain apprivoisé, Brüssel 2000, S. 156 f. Jean-Marc Ferry betont jedoch, dass die Frage damit weder gelöst noch theoretisch geklärt ist, in ders.: La République crépusculaire, Paris 2010, S. 231.

Möglichkeit sagt weder etwas über den Umfang der Befugnisse einer jeden Ebene noch über das Kräfteverhältnis zwischen föderaler Macht und Macht der Bundesstaaten aus: Die Entwicklung der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs zeugt von einer deutlichen Stärkung der Vorrechte der Erstgenannten im sozialen Bereich wie auch in Sachen Grundrechte, aber auch von Kehrtwenden der Rechtsprechung zugunsten einer Dezentralisierung.[37] Entscheidend ist, dass jeder »Regierungszweig« eine Emanation des gesamten Volkes ist und für sich beanspruchen kann, in dessen Namen zu sprechen und zu handeln. Die Verfassung bestimmt keine oberste Autorität; es gibt kein *Absolutes* mehr nach dem Vorbild der Inkarnation des göttlichen Wortes auf Erden.[38]

4. Eine europäische Souveränität?

Die größte Schwierigkeit besteht nunmehr darin, dieses föderalistische Paradigma auf die Europäische Union zu übertragen, unter gänzlich anderen institutionellen und kulturellen Bedingungen.[39] Die Unterschiede sind in der Tat tiefgreifend: Sie betreffen insbesondere das fehlende revolutionäre Gründungsmoment sowie die politische, rechtliche und sprachliche Heterogenität in Europa. In den Vereinigten Staaten wurde die Staatenföderation zu einem Zeitpunkt gegründet, da die 13 Kolonien noch keine starke institutionelle Struktur und keine lange politische Geschichte hatten; bei diesen Staaten ging es nicht darum, Souveränität abzutreten, sondern diese vielmehr durch ihren Zusammenschluss zu stärken. Wie Tocqueville feststellte, waren die Umstände günstig: Die Amerikaner einte eine gemeinsame Sprache; gemeinsame Interessen beförderten in ihnen den Geist der Demokratie; und eine gewisse kulturelle und religiöse Homogenität der protestantischen englischen Siedler machte sie gewiss zu einem Volk.[40]

Die Europäische Union kann ebenfalls in mancherlei Hinsicht mit den Vereinigten Staaten von Amerika verglichen werden: Wie der Politikwissenschaftler Sergio Fabbrini ausführt, wendet sie die Madisonschen Vorgaben an, garantiert auf vertikaler Ebene eine gesunde Rivalität

37 François Vergniolle de Chantal: La Cour Rehnquist et le fédéralisme aux Etats-Unis: peut-on parler d'un projet néofédéral?, in: Revue internationale de droit comparé 56, 2004, S. 571-602.

38 Siehe Hannah Arendt: Essai sur la révolution (On Revolution), Paris 1967, S. 287.

39 La Souveraineté européenne. Du discours politique à une réalité juridique?, hg. von François-Vivien Guiot, Paris 2022.

40 Tocqueville: De la démocratie (Anm. 34), Bd. 1, Kap. I, S. 8.

zwischen den Staaten und der Union und auf horizontaler Ebene einen Wettbewerb zwischen den Regierungszweigen.[41] Die Polyarchie und der Pluralismus der europäischen Institutionen ermöglichen eine Kontrolle der Macht und verhindern, dass bestimmte Faktionen die Entscheidungsprozesse dominieren; sie bilden eine »zusammengesetzte« Demokratie (*compound democracy*) und somit eine Variante des Föderalismus nach amerikanischem Vorbild.

Das Konzept kann aber auch eine lange Geschichte in Europa für sich geltend machen, nämlich die von Föderationen, die auf Imperien folgten oder sich ihnen entgegenstellten. In der Schweiz erlaubt die auf der Grundlage der Bundesverfassung von 1848 gebildete »Eidgenossenschaft« eine Souveränität der Kantone.[42] Gemäß der Verfassung von 1848 wird der Nationalrat, der sich proportional zur Einwohnerzahl zusammensetzt, durch einen Ständerat mit zwei Vertretern pro »souveränem« Kanton ergänzt, sodass die bevölkerungsarmen Kantone vor einer Tyrannei der Mehrheit geschützt werden. Damit entsteht ein subtiles Gleichgewicht: Zwar sind die Kantone »souverän, insofern ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt wird« (Art. 3), gemäß Artikel 74 ist die Bundesversammlung jedoch befugt, im Falle eines Kompetenzenkonflikts zu entscheiden, »ob eine Angelegenheit in die Zuständigkeit des Bundes fällt oder ob sie der kantonalen Souveränität unterliegt«.[43] Was die liberale deutsche Verfassungstheorie betrifft, so hatte sie bereits vor der Einigung von 1871 unter preußischer Führung das Prinzip einer zwischen Zentralstaat und Ländern geteilten Souveränität anerkannt. Mehr noch, die Geschichte der Bildung eines einheitlichen deutschen Staates aus dem Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation führt über die Konstitution föderaler Strukturen (*Bund*), die sich von Bündnissen zwischen unabhängigen Staaten unterscheiden und konfessionelle, aber auch gemeinsame politische und rechtliche, militärische und finanzielle Dimensionen umfassen können. Wie Reinhart Koselleck betont, »die Analogien zur gegenwärtigen Struktur Europas und samt seinen Schwierigkeiten liegen auf der Hand. […] Der Begriff einer geteilten Souveränität ist nur dann ein Widerspruch in sich, wenn der rest-

41 Paul Magnette: Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen, Paris 2006; ders.: Le Régime politique de l'Union européenne, Paris 2017.

42 Thomas Maissen: Geschichte der Schweiz, Baden 2010, S. 206-208. Sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz gibt es bestimmte Einschränkungen der Souveränität in der äußeren Ordnung. Siehe Félicien Lemaire: Propos sur la notion de »souveraineté partagée« ou sur l'apparence de remise en cause du paradigme de la souveraineté, in: Revue française de droit constitutionnel 92, 2012, S. 821-850.

43 Maissen: Geschichte der Schweiz (Anm. 42), S. 208.

los homogenisierte Nationalstaat als letzte Instanz gesetzt wird.«[44] Als Erbe der föderativen Republik Montesquieus schafft die im 18. Jahrhundert entstehende Bundesrepublik einen neuen politischen Erwartungshorizont als eigentliches Ziel der Aufklärung, an das wir anknüpfen sollten.[45]

Gemäß diesem Prinzip kann die Europäische Union nationale Souveränität garantieren und gleichzeitig eine Reihe von (ausschließlichen oder geteilten) Zuständigkeiten föderativ zusammenführen.[46] Sie schützt die Verfassungsidentität ihrer Mitgliedstaaten und besitzt ein Parlament sowie einen Rat, in dem »kleine« Staaten gleichberechtigt mit den großen vertreten sind. Sie kann aus den Ressourcen des Antihegemonismus schöpfen, die 1787 von den Gründervätern gerühmt wurden: Das institutionelle Dreieck (Europäischer Rat, Europäische Kommission, Europäisches Parlament) hat den Auftrag, Tendenzen zur Dominanz seitens der Hauptakteure einzudämmen.[47] So kann sich öffentliche Gewalt in Europa, die keineswegs eine aus »Versatzstücken« zusammengesetzte, »zerstückelte« Souveränität darstellt, wie Rousseau fürchtete, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip konstituieren. Selbst hoheitliche Attribute wie die Grenzkontrolle und das Recht zur Münzprägung können vergemeinschaftet werden, um in einem globalisierten Umfeld eine höhere Effizienz zu erzielen.

In diesem Sinne ist es überflüssig, sich über das Oxymoron der geteilten Souveränität oder den »unlösbaren Widerspruch« zwischen Souveränität und Föderation zu ereifern, wie es bereits Carré de Malberg gegenüber Louis le Fur tat.[48] Ebenso ist es müßig, der Utopie des großen Tags der Vereinigten Staaten von Europa nachzutrauern und einen bleichen Morgen für die Union vorherzusehen: Die Föderative Republik Europa und die geteilte Souveränität entbehren weder einer konzeptionellen

44 Reinhart Koselleck: Structures fédérales de l'histoire allemande, in: L'Expérience de l'histoire, Paris 1997, S. 133. Deutsche Ausgabe: Reinhart Koselleck: Diesseits des Nationalstaats. Förderale Strukturen der deutschen Geschichte, in: Begriffsgeschichten. Studien zur Semantik und Pragmatik der politischen und sozialen Sprache, Frankfurt a. M. 2006, S. 487-503; hier S. 503.

45 Ebd., S. 165. Siehe insbesondere Hans Nawiasky: Der Bundesstaat als Rechtsbegriff, Tübingen 1920, und Bieber: La perception allemande (Anm. 6), S. 61-77.

46 Vlad Constantinesco: La souveraineté est-elle soluble dans l'Union européenne?, in: L'Europe en Formation 368, 2013, S. 119-135.

47 Sergio Fabbrini: Madison in Brussels. The EU and the US as Compound Democracies, in: European Political Science 4, 2005, S. 188-198; ders.: Compound Democracies. Why the United States and Europe Are Becoming Similar, Oxford 2007.

48 Beaud: Fédéralisme et Souveraineté (Anm. 19), S. 83-122, und MacCormick: Questioning Sovereignty (Anm. 19).

Konsistenz noch politischer Chancen, nur weil etwa rechtliche Souveränität per definitionem eins und unteilbar wäre[49] oder weil die Übertragung von Souveränität seitens der Mitgliedstaaten einen konstituierenden Akt erfordern würde, der auf europäischer Ebene nicht denkbar ist. Man muss zur Kenntnis nehmen, dass die europäische Integration die Attribute des Staates verändert: Souveränität ist nunmehr vergemeinschaftet (*pooled*) und der Autorität des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) unterstellt.[50] Kompetenzübertragung der Staaten auf die Europäische Union bedeutet somit nicht, dass diesen jegliche Entscheidungsbefugnis genommen wird, sondern nur, dass sie diese Befugnisse nicht *allein* ausüben; diese Kompetenz wird nach Ansicht mancher Juristen

> durch das Recht ersetzt, sich über die Institutionen an Entscheidungsfindungen auf supranationaler Ebene zu beteiligen, wobei diese, allen voran der Ministerrat und der Europäische Rat, eine zwischenstaatlichen Legitimität präsentieren.[51]

In einem globalisierten Umfeld hängen die staatlichen Aufgaben (Sicherheit und Cybersicherheit, wirtschaftliche, soziale und ökologische Regulierung) von der Fähigkeit der Staaten ab, sich bei ihren Entscheidungen abzustimmen. Dies ist das Konzept einer *offenen Staatlichkeit,* die mit dem Subsidiaritätsprinzip einhergeht, wie es deutsche Verfassungsrechtler anregten.

Das exklusive Konzept von Souveränität nach der Theorie von Carré de Malberg, das den Bundesstaat mit einem Einheitsstaat gleichsetzt, muss also aufgegeben werden. Souveränität verkörpert nicht die Suprematie der Staatsgewalt und die Unteilbarkeit ihrer hoheitlichen Prärogative, sie kann vielmehr geteilt werden. In der Föderativen Republik Europa ist die Aufteilung der Kompetenzen so zu gestalten, dass die Verteilung oder Delegation von Zuständigkeiten, denen die Mitgliedstaaten und die europäischen Instanzen zugestimmt haben, ausgewogen und zum Nutzen aller erfolgt.[52] Die Erkenntnis der äußeren Zwänge, die derzeit auf den Demokratien in Europa lasten, mahnt zur Klarheit: An-

49 Siehe Nicolas Leron: Souveraineté, l'obsession des nations, Paris 2022.

50 William Wallace: The Sharing of Sovereignty. The European Paradox, in: Political Studies 47, 1999, S. 503-521.

51 Gaëlle Marti: Ce que l'Union européenne fait à l'État. Recherches sur l'incidence de l'appartenance à l'Union européenne sur les États-nations, in: Civitas Europa 1, 2017, S. 317-335.

52 Olivier Beaud: La répartition des compétences dans une Fédération. Essai de reformulation du problème, in: Jus Politicum 16, http://juspoliticum.com/article/La-repartition-des-competences-dans-une-Federation-Essai-de-reformulation-du-probleme-1103.html (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

stelle einer einfachen Zusammenarbeit zwischen souveränen *Staaten* muss ein republikanischer politischer Zusammenschluss zwischen den europäischen *Völkern* zugelassen werden, der auf Freiheit und Solidarität ebenso wie auf Sicherheit und Wohlstand zielt. Wir nennen ihn »Föderative Republik Europa«.[53]

*

Kann europäische Souveränität Bedeutung erlangen, auch wenn die Union kein vollkommener Bundesstaat ist, da den Mitgliedstaaten das Austrittsrecht bleibt? Definiert man Souveränität als einfache öffentliche Gewalt, wird sie mit Föderalismus vereinbar. Öffentliche Gewalten bilden dann in ihrer Gesamtheit eine Rechtsordnung: Es handelt sich um eine Form der gemeinsamen Souveränität, die sowohl geteilt als auch verteilt ist, wobei bestimmte Souveränitätsentscheidungen »in der Schwebe« bleiben können, ohne a priori bestimmt zu werden.[54] Unsere – anti-hobbesianische – Herausforderung bedeutete somit, gewisse klassische Merkmale der Souveränität beizubehalten und andere aufzugeben. Zwar muss die Idee von der Unteilbarkeit preisgegeben werden, doch ist es vernünftig, die Idee von der öffentlichen Gewalt zu bewahren: Dieses Konzept kann auf der europäischen Ebene angewandt werden, sofern die Bereiche identifiziert sind, in denen gemeinsames Handeln sowohl wirksamer als auch gerechter sein kann. Europäische Souveränität muss als legitime Form gedacht werden, wenn dabei der Schutz der Grundrechte zumindest ebenso gut gewährleistet wird wie auf nationaler Ebene und der angestrebte gesellschaftliche Nutzen »öffentliche Güter« betrifft, die ohne sie nicht so gut hervorgebracht werden können. In diesem Sinne rechtfertigt sich europäische Souveränität durch die angestrebten Wirkungen: ein gerechter Übergang zu kohlenstoffarmen Volkswirtschaften, Schutz der biologischen Vielfalt, Bekämpfung von Machtmissbrauch durch das deterritorialisierte Kapital, jenen *Souverän ohne Souveränität,* und Linderung der durch die Öffnung der Märkte hervorgerufenen Risiken.

53 Siehe auch Julien Deroin: Pour une république européenne, in: Esprit 4, 2019, 28-32. Der Autor stützt sich auf die Arbeiten von Ulrike Guérot: Warum Europa eine Republik werden muss! Eine politische Utopie, Bonn, 2017, sowie die Rezension von Jean-François Billeter: Demain l'Europe, Paris 2019. Und in jüngerer Zeit Laurence Boone: L'Europe comme espace-puissance, in: Le Grand Continent, 21. November 2022; im Gegensatz dazu siehe Mathilde Unger: La souveraineté européenne ou les limites d'un slogan politique, in: Revue des affaires européennes 3, 2021, S. 579-598.

54 Siehe Matthias Herdegen: The Concept of Sovereignty, in: Sovereignty and Integration, hg. von Lubos Tichy, Tomas Dumbrovsky u. a., Prague 2010, S. 26-31.

Dass die Produktion öffentlicher Güter eher eine Form von republikanischer europäischer Souveränität als ein Ensemble von unabhängigen Behörden voraussetzt, lässt sich in zweifacher Hinsicht rechtfertigen. Zum einen durch den verfolgten Zweck. Öffentliche Güter, die weder konkurrieren noch exklusiv sind, seien sie materiell (Sanierung von Luft und Wasser) oder immateriell (Forschung, Sicherheit, Justiz, Menschenrechte), können derzeit auf globaler Ebene nicht garantiert werden, da keine ausreichende Governance-Struktur existiert; daher ist der freiwillige und demokratische Zusammenschluss in der Europäischen Union von so unersetzlichem Wert. Zum anderen sind sie wegen des Versagens anderer Strukturen (Märkte, private Agenturen oder Nationalstaaten) gerechtfertigt: Deren erwiesene Schwächen begründen die Notwendigkeit einer transnationalen Struktur, die jene festgestellten Mängel beheben soll. Anders als bei einem minimalistischen Konzept zu europäischen öffentlichen Gütern geht es dann darum, supranationale Gewalten und transnationale Regeln zur Finanzierung dieser Güter zu rechtfertigen, indem eine angemessene Besteuerung (Kapitalverkehrssteuer, CO2-Steuer) eingeführt und Sanktionen gegenüber »blinden Passagieren« festgelegt werden, die nicht in gleichem Maße beitragen, wie sie profitieren.[55] Die Entscheidung für eine Föderative Republik Europa als sinnvollste Struktur vermeidet die Schwierigkeiten, die sich mit der Idee einer partizipativen Demokratie oder einer globalen Zivilgesellschaft stellen, da solche Strukturen keine *demokratische Fundierung* (*démocraticité*) garantieren können.

Letztlich ist europäische Souveränität dann von Vorteil, wenn sie möglichst vielen Bürgern nützt und Güter hervorbringt, die sie benötigen: In strategischen, energiepolitischen, digitalen, sozialen und ökologischen Fragen können diese auf eine größere Macht zurückgreifen als die Mitgliedstaaten, können den Kampf um die Kontrolle der Kapitalströme effizienter führen. Die symbolische Architektur von Souveränität ist nur genau dann erhaltenswert, wenn sie den Bürgern den Hebel für einen machtvolleren und gerechteren Kampf gegen transnationale Risiken und globale Ungerechtigkeiten an die Hand gibt. In diesem Schema bleibt Kontraktualismus ein solider theoretischer Unterbau für die Rechtfertigung einer zu schaffenden Föderativen Republik Europa: Der Wille der Völker soll darin so zum Ausdruck kommen, dass am Ende des Prozesses der föderative Wille ein allgemeiner Wille sein kann. Dieses Paradigma gilt jedoch nur unter der Bedingung, dass an erster Stelle ein vorteilhafter

55 Jean-Jacques Gabas und Philippe Hugon: Les biens publics mondiaux et la coopération internationale, in: L'Économie politique 4, 2001, S. 19-31.

Austausch steht, der gleichermaßen Stabilität, Wohlstand, Freiheit und Gerechtigkeit schützt. Aus diesem Grunde ist Souveränität nur dann von Wert, wenn sie durch ihre Ziele legitimiert wird, nämlich Sicherheit zu gewährleisten, Freiheit zu garantieren, Solidarität zu fördern.

Übersetzung: Erika Mursa

Galizische Souveränität

Rainer Maria Kiesow

»Wir in Mitteleuropa leben *sous l'œil des Russes.*« Genau 91 Jahre ist es her, dass Carl Schmitt dies schrieb, kurz bevor er zum Nazi-Kronjuristen wurde. Und es ist wahr. Heute, da so viele von uns sich bei der »geschichtliche[n] Darstellung und Konstruktion« in »naiven Projektionen und Identifikationen« (Schmitt) ergangen haben, zum Teil noch ergehen.[1] Die Souveränität eines Staates wird zusammen- oder wohl richtiger: auseinandergebombt. Ach Souveränität … Menschen werden gemetzelt. Putins Augen. Sie morden. Das ist die ukrainische Wahrheit.

1.

Souveränität, Femininum, »unumschränkte macht und unverantwortlichkeit«, so steht es im *Deutschen Wörterbuch* der Brüder Grimm. Diese Definition deckt alles ab. Höchste Macht und höchstes Recht in einem. Oder auf Französisch: »La souveraineté est la puissance absolue & perpétuelle d'une République, que les Latins appellent maiestatem« – so Jean Bodins Definition aus dem Jahre 1576.[2] Seitdem ist unendlich viel an definitorischer Anstrengung hinzugekommen.

Ob Fürst oder Volk, ob ein Land oder ein anderes, ob Alter oder Ego, ob konstitutionell oder alltagssprachlich – die zahllosen Lehren der Souveränität aller möglichen ideologischen, politiktheoretischen, juristischen Couleur sind heute an einem Wendepunkt angelangt. Jetzt wird deutlich, was man zuvor schon ahnen konnte, im Kakanien Österreich-Ungarns etwa (kaiserlich und königlich, k. u. k., kaka), oder in welchem der vergangenen Jugoslawien auch immer, dass Souveränität eine Lüge ist, eine gefährliche Denkfigur, ein intellektuelles, politisches, gesellschaftliches und individuelles Überwältigungsmanöver.

Drei Typen lassen sich unterscheiden. Selbstredend gibt es viel mehr Varianten der Selbstherrscherei, doch sei's drum.

1 Carl Schmitt: Der Begriff des Politischen. Text von 1932 mit einem Vorwort und drei Corollarien, 3. Auflage der Ausgabe von 1963, Berlin 1991, S. 79.
2 Jean Bodin: Les Six Livres de la République, Paris 1576, I, 9 (De la souveraineté), S. 152 [i. e. 125].

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-027 | CC BY-SA 4.0

2.

Die Staatssouveränität zeigt seit dem 24. Februar 2022 mit dem Übertritt der russischen Armee auf ukrainisches Staatsgebiet ihr selbstherrliches Gesicht. Souveränität gegen Souveränität. Die Ukraine, mit Kiew als Hauptstadt, in Wirklichkeit, so Wladimir Putin in seiner medialen Geschichtsstunde, eine Konstruktion, die Platz machen müsse für die wahre souveräne Mutter Erde aller Russen. Die Ukraine, so der Komödienseriengeschichtslehrer Wolodymyr Selenskyi und auch, mit ein paar Abstrichen, die Weltstaatengemeinschaft, verteidigt einen, seinen, ihren souveränen Staat. Kurz: ein Souveränitätskonflikt, ein Krieg um Souveränität. Natürlich wissen wir, hier, hoffentlich, auf wessen Seite wir stehen. Souveränität ist kein beliebiges postmodernes, gewissermaßen französisch (*French theory*) parfümiertes noumenales Theoriekonstrukt, das alles und jedes erlaubt. Der Poststrukturalismus rechtfertigt keine Sauereien. Völkerrechtswidrige Angriffskriege, Massaker bergen erst recht keine Legitimation für irgendetwas. Aber ganz essentialistisch, also aus der dem Postmodernismus entgegengesetzten Beobachtungswarte, etwa im Hinblick auf die Inkarnation des Staates durch den Herrscher, den Souverän, ist der Souveränitätssache eben auch nicht beizukommen. Oder will man sich damit begnügen zu behaupten, Putin sei verrückt geworden? Das war bereits bei Adolf Hitler viel zu wenig an analytischer Anstrengung, unabhängig davon, ob bei beiden geistige Störungen zu vermuten sind. Nein, wenn zwei Staaten souverän auf ihrer Souveränität beharren, bleibt nur Völkerrecht oder Krieg. An das Völkerrecht kann man glauben. Ob das hilft? Den Krieg kann man gewinnen. Der eine, wie der andere. Theoretisch jedenfalls. Zwei Souveränitäten, wo nur eine sein soll. Das ist der Stoff, in den sich der Tod kleidet.

In West- und Mitteleuropa haben wir in den letzten Jahrzehnten den Souveränitätskriegen entsagt – wenn man die Augen vor dem Blutbad auf dem Balkan verschließt. Abgesehen davon – aber kann man davon wirklich absehen? – welch ein Segen! Ob dies eine Folge der pazifizierten Souveränitäten war? Oder herrschte Frieden nicht eher, weil er eben da war, also eine unentwirrbare und somit letztlich unerklärbare Konsequenz der wirtschaftlichen und politischen und kulturellen Umstände, kurz der enormen Prosperität, trotz aller Ungleichheitsdiskurse, die im Munde rechter wie linker Extreme geführt werden. Bei der europäischen Friedensdividende darf natürlich auch die keineswegs herrschaftsfreie Diskrepanz zwischen dem souveränen globalen Norden und dem souveränen, ökonomisch abhängigen globalen Süden vergessen werden.

Und jetzt der Krieg. Ob die, in Frankreich vor allem, viel beschworene europäische Souveränität den Frieden und den besseren Lauf der kontinentalen Welt bedeuten würde? Souveränität benötigt Unterwerfung nach innen und eine Souveränität auf der gegenüberliegenden Seite, außen. Beides ist risikoreich. In der Binarität, von gleich zu gleich oder von ungleich zu ungleich, liegt der Kern der vermaledeiten Souveränitätsgedanken, in der »Diktatur« im Besonderen und im »Begriff des Politischen« im Allgemeinen, dort, wo Carl Schmitt die Unterscheidung von Freund und Feind als Movens für das politische und staatliche Zusammenleben entfaltet. Wollen wir uns wirklich darauf einlassen? Mit der (Staats-)Souveränität?

3.

Mit der Volkssouveränität, dem zweiten Typus, verhält es sich nicht besser. Natürlich war es eine wunderbare Geschichte, dem, um nochmals mit den Brüdern Grimm zu sprechen, »unumschränkt, selbstherrlich, oberherrlich, unabhängig, niemand zu gehorsam oder zur rechenschaft verpflichtet[en]« souveränen König mittels des souveränen Volks ein Ende zu bereiten. Jetzt also Herrschaft von unten, von allen, direkt oder indirekt, voll oder teils repräsentiert, jedenfalls ein Wir und kein Ich oder *Oligos* mehr. Die Frage war nur, wer ist Wir. Die Frage gilt bis heute. Auf der Krim, im Donbass oder in Bosnien oder in nicht wenigen Ländern Afrikas ist zu besichtigen, was daraus wird, wenn auf das Wir abgestellt wird. Wir setzt die Anderen voraus. Ohne das Ausgeschlossene kein Eingeschlossenes. Das souveräne Wir schafft Zugehörige. In der Nation werden Hörige daraus. Nicht immer, aber öfters. Das Wir der Weltgemeinschaft schafft es nicht einmal beim Klima, vernünftig zu sein. Vom Weltfrieden ganz zu schweigen.

Die Volkssouveränität muss natürlich nicht auf wie auch immer imaginierten Ethnien beruhen, doch ist die ethnische Säuberung, oder schlicht das Herauswerfen aus dem Volksland oder aus dem Volksleben, nicht weit. Wenn ich *Volk* höre, wird mir ganz flau. Wer ist das Volk? Die Antwort auf diese Frage gründet auf souveräner Exklusion. Auf Feindschaft.

4.

Bleibt das Individuum. Das souveräne Individuum. Souverän, sich umzubringen, sich (und andere) in die Luft zu sprengen, sich Gott zu opfern

und so weiter. Und Severin betritt die Szene. Weniger die alltagssprachlich *Severin* ausgesprochene Goldmünze »Souverän« in den ehemals spanischen Niederlanden, in Brabant, als der literarische Severin, die wohl nach wie vor unbekannteste Weltberühmtheit. Severin entscheidet in vollkommener souveräner Willkür, sich der souveränen Geringschätzung Wandas auszuliefern. Sie möge ihn peitschen, auspeitschen, ja töten, wie es ihr gut dünkt. Sie sei die Herrin, er ihr Sklave. So steht es in einem der interessantesten und doch vergessenen Verträge der Weltliteratur. Nur ein Name ist geblieben, verbunden meist mit einem anderen, dessen Träger noch für manche Schlagzeile sorgt, auch weil in jüngerer Zeit gelegentlich eines von dessen Manuskripten auftauchte und für psychologisches und monetäres Schaudern sorgte. Viereinhalb Millionen Euros gab der französische Staat für den Ankauf der Schriftrolle aus. In den *120 Tagen von Sodom* des Marquis de Sade verfahren vier Libertins ganz nach eigenem Gutdünken mit ihren Gespielinnen. Das ist souveräner Totalitarismus. Leopold von Sacher-Masoch lässt Severin in total freiem Willen vertraglich zum Vasallen Gregor werden. Das ist der Auftakt einer Geschichte des Masochismus, dem der Autorenname der *Venus im Pelz* entgleitet. Es stellt sich die Frage, ob man mit sich alles machen kann, was man will. Nicht mit einem Anderen (Sadismus), sondern mit sich (Masochismus mithilfe eines Anderen). Wie souverän darf Severin sein? Von der Namensaufgabe über die Geschlechtsaufgabe bis zur Selbstaufgabe liegt hier eine ganze Rechtsgeschichte individueller Souveränität geborgen. Und wieder ein verzwicktes Imbroglio zwischen dem Einzelnen und den Anderen, zwischen Individualismus, Partikularismus, Universalismus. Darf ich mich in einer einsamen Waldhütte von einem anderen aufessen lassen? Sexuelle Vergnügungen inklusive. Eine Frage, die mich, den aufgegessenen Passiven, nicht mehr trifft, den Esser, den Aktiven, der in der Gesellschaft verbleibt, aber schon. Das Ich als mein einziger Gott – diese Selbstherrschaft ist eingebettet in der Gesellschaft. Also nochmals eine Unterscheidung, eine andere Seite, kein Ich allein. Da mag der Wald noch so abgelegen und dunkel sein.

5.

Staatssouveränität, Volkssouveränität, Individualsouveränität – sie treffen sich in einer Gegend, einem Ort, die in aller grausamen Widersprüchlichkeit wohl einen der heißesten Schmelztiegel des vielfältigen Souveränitätsschlamassels repräsentieren. Bosnien mit Sarajewo ist so eine Gegend, in welcher der Handlungsspielraum für Staat, Volk und Mensch wie unter einem Brennglas, stellvertretend für alle, verhandelt

wurde und immer noch wird. Galizien mit Lemberg ist auch so ein Ort, der die Frage des Zusammenlebens stellt, um das es trotz aller souveränen Menschenverachtung durch den Menschen selbst immer geht.

In Lemberg, Lviv, Lwiw oder Lwów, und welchen Namen es neben dem deutschen, ukrainischen, polnischen, russischen für diese galizische Stadt noch geben mag, in Lemberg und Umgebung hat der 1836 geborene Sohn Leopold des Polizeipräsidenten Sacher-Masoch die ersten 14 Jahre gelebt und zeitlebens seine Inspiration gefunden. In Lemberg haben die Jahrhundertjuristen des internationalen Strafrechts Raphael Lemkin und Hersch Lauterpacht in der ersten großen Kriegs- und Zwischenkriegszeit des 20. Jahrhunderts Jura studiert, um sich in Nürnberg, beim großen Prozess nach dem zweiten großen Krieg in Stellvertretung, mehr oder weniger, zu begegnen.

Uniformen, Pelze, Peitschen und rote Stiefel, die Apotheose der Sorge um sich selbst, ohne Limit (Leopold von Sacher-Masoch). Genozid, das Verbrechen der Verbrechen unter den Straftaten des internationalen Strafrechts, des Völkerstrafrechts (Raphael Lemkin). Verbrechen gegen die Menschlichkeit, der Kampf des Einzelnen gegen den mörderischen Staat und seine Repräsentanten und Handlanger (Hersch Lauterpacht). All das hat in Lemberg seinen Ausgangspunkt. Und dieses Lemberg, dieses Galizien speit die Frage der Souveränität wie einen unverdaulichen Brocken aus.

Denn, was sollen wir anfangen, auf den drei Ebenen Staat, Volk, Individuum, mit Konzepten, die inklusiv exklusiv oder exklusiv inklusiv sind, wenn der Staat nicht der einzige Staat ist, das Volk nicht das einzige Volk ist, das Individuum nicht das einzige Individuum ist? In der Vielfalt der galizischen historischen Realität, in der sich Kulturen, Nationen, Religionen, Speisen, Gebräuche und was es alles an menschlichen Facetten des Zusammenlebens gibt, in so fruchtbarer, komischer, friedvoller, kriegerischer, brutaler, liebenswürdiger Weise vermengten, konnte irgendein Konzept von Souveränität nur auf Vernichtung hinauslaufen. Die Zeiten von Leopold von Sacher-Masochs *Galizischen Geschichten*, seinen *Comtes juives*, Masoch schrieb auf Deutsch und Französisch, sind lange vorbei. Bełżec, Sobibór, Majdanek, Auschwitz sind geographisch und symbolisch nicht sehr weit, und die russischen Raketen und Drohen schießen vom Himmel auf die Erde, auf Wohnungen, Schulen, Krankenhäuser, Holocaust-Mahnmale. Entnazifizierung …

Wahrscheinlich müsste man eine Tragikomödie schreiben, um angemessen mit dem Phänomen Souveränität umzugehen. Wissenschaftlich ist die Sache einigermaßen verseucht. Denn was soll man etwa vom höchst geschätzten Reinhart Koselleck halten, der, einige Tage nachdem

seine blendende Dissertation *Kritik und Krise* erschienen war, am 3. Juli 1959 an Carl Schmitt schrieb:

> Den Gegensatz zwischen direkter und indirekter Gewalt kann man nicht beseitigen: es kommt nur darauf an, ihn zu meistern. Die Aktionsfähigkeit der modernen föderativen ›Einheiten‹ (NATO, Europäische Organisationen, Rußland + China, die afrikanischen Gebilde) hängt von der Möglichkeit ab, die zertrümmerten Souveränitäten gleichsam akzidentell zu ersetzen. Durch direkte Machtausübung läßt sich offenbar, wenigstens nicht zu unseren Lebzeiten, der Globus nicht ordnen.[3]

Koselleck leitete als Assistent in Heidelberg eine Arbeitsgemeinschaft über afrikanische Staatsgründungen, im selben Brief heißt es:

> Die Neger: d.h. die ›Afrikaner‹ sind weit besser qualifiziert als die deutschen Teilnehmer, die eine erschreckende Indifferenz an den Tag legen. Die Neger haben das, was Spengler ›Rasse‹ nannte: Tradition (sie stammen aus führenden Familien, bzw. Stämmen oder Sekten), Eleganz, Scharfsinn, schlichten Pathos, Bescheidenheit, Selbstbewusstsein, Zielstrebigkeit, ungebrochenen Willen und zeigen eine erstaunliche Fairness. Hier spielt die englische Erziehung eine nicht zu unterschätzende Rolle. Jedenfalls versprechen die Neger für die Zukunft weit mehr als alle Araber zusammengenommen.[4]

Eine wahrhaft souveräne Analyse des Bielefelder Historikergranden der Geschichtlichen Grundbegriffe.

6.

Keine Wissenschaft, sondern Literatur! Galizien mit der benachbarten Bukowina, Bosnien oder auch das Gebiet der Quelle des (Weißen) Nils auf den Hügeln Ruandas, Tansanias und Burundis böten sich an. Ivo Andrić mit der *Brücke über die Drina* und Robert Musil mit dem *Mann ohne Eigenschaften*, zum Beispiel, kommen als Referenzen in Frage. Als Referenzen zum Menschen, in dem sich Natur und Kultur auf so phantastische wie niederträchtige Weise vereinigen. Literatur ist der stimmige Ausdruck der Anthropologie – der Wissenschaft, die doch in unserem

3 Reinhart Koselleck: Carl Schmitt. Der Briefwechsel 1953-1983 und weitere Materialien, hg. von Jan Eike Dunkhase, Berlin 2019, S. 176 f.

4 Ebd.

Bereich immer nur eine vom Menschen und nicht von Theorien sein kann, auch. Denn vergessen wir nicht: Das von Carl Schmitt perhorreszierte russische Auge war auch das deutsche, das französische, das US-amerikanische, das chinesische, portugiesische, spanische und so weiter.

Souveränität ist Mist.

Souveränität als Zielbegriff

Abschließende Überlegungen

Thomas Mergel

Begriffe haben unterschiedliche Bedeutungen, und sie ändern ihre Bedeutung(en) über die Zeit. Das ist besonders relevant bei Begriffen, die soziale oder politische Verfasstheiten anzeigen; die Begriffsgeschichte hat uns gelehrt, dass ihr Wandel und ihre verschiedenen Bedeutungen nicht nur Indikatoren, sondern auch Faktoren der verschiedenen Realitäten sind, die mit dem »Wort« – das ja viel mehr ist als ein Wort – bezeichnet werden.

»Souveränität« ist dafür ein Präzedenzfall, denn damit ist eine Eigenschaft bezeichnet, die seit dem Beginn der Frühen Neuzeit als das zentrale Kennzeichen der entstehenden modernen Staatlichkeit verstanden wurde. Bodin und später Hobbes sprachen dem Fürsten die oberste, von niemandem zu beeinflussende Oberhoheit in der *political society* zu. Nicht, dass diese Oberhoheit ohne jede Verantwortung sein sollte. Aber sie war von den Untertanen nicht einklagbar. Von Anfang an war damit ein hoher Anspruch verknüpft, der sich von der Idee des gemischten Regiments des Altertums und des Mittelalters verabschiedete. Einer sollte herrschen und sonst keiner.

Von dieser Art Souveränität kann heute in der politischen Realität keine Rede mehr sein, auch wenn Neonationalisten und Souveränisten diesen Traum unverdrossen hegen. Trotzdem ist der Begriff nach wie vor prominent, wird allerdings sehr viel zurückhaltender benutzt als früher; heute bedeutet er eher so etwas wie »Handlungsfähigkeit«, »Selbständigkeit«. Offenbar ist, obwohl sich die Staatlichkeit nach innen wie nach außen grundlegend geändert hat, ein großes Bedürfnis da, dem Staat (oder auch suprastaatlichen Gebilden) besondere Herrschaftsfähigkeiten zuzuschreiben. Im Folgenden soll es deshalb darum gehen, im Lichte der vorangehenden Texte den Wandel und – so sehe ich es – die Aporie des Begriffs zugespitzt zu beleuchten.

Das Konzept der Souveränität war ein Kind des Bürgerkriegs. Jean Bodin schrieb seine *Six livres de la république* (1576) im Angesicht eines mörderischen inneren konfessionellen Konflikts; Thomas Hobbes teilte im *Leviathan* (1651) zwei Menschenalter später die gleiche Erfahrung eines Landes, in dem ein nicht enden wollender Bürgerkrieg die Eliten einander an die Kehle gehen ließ und verlässliche Sicherheit für Leib und

DOI https://doi.org/10.46500/83535455-028 | CC BY-SA 4.0

Leben nirgendwo mehr gegeben schien. Der Ausgangspunkt der Forderung nach Souveränität war also nicht die Stärke, sondern im Gegenteil die katastrophische Schwäche des Staates. Man konstruiert gerne eine Emergenz des modernen Staates seit dem Späten Mittelalter als eine aufsteigende Linie und übersieht dabei leicht, dass am Beginn der Frühen Neuzeit eigentlich die meisten Staaten zuzeiten *gescheiterte* Staaten waren. Noch ohne den hohen Anspruch der Souveränität hatten vorher Herrscher wie Karl VII., Ludwig XI. und Franz I. in Frankreich, Philipp II. in Spanien, Maximilian I. im Reich und Elizabeth I. in England das Konzept eines zentralen Regiments scheinbar erfolgreich auf den Weg gebracht. Das fiel jedoch im 16. und 17. Jahrhundert überall in Trümmer. Der Aufstieg des modernen Staates war alles andere als ein Königsweg, die Souveränität erwuchs aus dem Scheitern.

Weil es zunächst um die Sicherheit der Bürger, um den Schutz vor dem Bürgerkrieg ging, beschrieb Bodin wie später Hobbes die erste Aufgabe der Souveränität nach *innen*: Als Einziger sollte der Souverän Gesetze festsetzen und durchsetzen können; als Einziger sollte er für den gesellschaftlichen Frieden garantieren können; dafür gaben die Menschen, wie das Hobbes naturrechtlich formulierte, ihre eigene Freiheit – unwiderruflich – auf und übertrugen sie auf den Fürsten, der damit alle Gewalt als die Summe von Einzelgewalten in den Händen hielt. Erst dadurch wurde bei Hobbes aus den vielen Individuen eine Einheit. Am Anfang der Souveränität war die Sehnsucht nach innergesellschaftlicher Ordnung und Sicherheit. Die Wendung nach außen war eine logische Folge daraus: Die Sicherheit einer Gesellschaft musste auch nach außen verteidigt werden. Weil der Souverän in dieser Weise alle Macht in den Händen hielt: wer, wenn nicht er, sollte nach außen über Krieg und Frieden bestimmen? Über ihm gab es nur Gott, vor dem der Fürst sich dereinst verantworten sollte. Auf Erden gab es niemanden. Und da ihm im eigenen Staat keine ähnlich handlungsfähigen Subjekte mehr gegenüberstanden, da zwischen den souveränen Staaten bzw. Fürsten keine Über- und Unterordnung mehr denkbar war, mussten alle Staaten, die in dieser Weise als souverän bezeichnet werden konnten, einander zumindest formell gleich sein. Diese Anerkennung der Gleichheit von Staaten, die im Westfälischen Frieden erstmals formell festgelegt wurde, beinhaltete gleichermaßen das Nichteinmischungsverbot wie auch das Recht auf Kriegführung: Kein Staat würde es dulden, dass ein Gleicher – also ein anderer Staat oder Fürst – sich erfrechte, sich in seine Angelegenheiten zu mischen. Umgekehrt konnte man damit auch sagen: Wenn Staaten Interventionen zu erdulden hatten, ohne ihnen Einhalt gebieten zu können, dann war es das mit der Souveränität. Damit stand nicht in Wider-

spruch, dass diese Staaten – und sonst niemand! – das Recht der Kriegführung hatten. Legitimer Krieg (von souveränen Staaten) und nichtlegitimer Krieg (von Privaten oder Guerilla) sind seither geschieden.

Diese Dreiheit, innere Souveränität, äußere Souveränität, westfälische Souveränität, hat sich als theoretisches Konstrukt im Grunde bis heute durchgehalten. Aber in den Diskussionen der Juristen, Staatstheoretiker und derer, die ihre Geschichte schrieben, ging etwas gerne unter, und das bis heute: Bei der solchermaßen verstandenen Souveränität handelte es sich nicht einfach um empirische Realität, sondern um einen *Zielbegriff*.[1] Das meint einen idealtypischen Begriff in der wissenschaftlichen Diskussion und einen Anspruchsbegriff, oftmals geradezu utopisch, in der politischen Praxis. Denn wie sollte ein souveräner Herrscher die innere Sicherheit gewährleisten, wenn er, wie die allermeisten bis ins 19. Jahrhundert, über keine Polizei verfügte? Wie sollte er eine rechtliche Gleichbehandlung seiner Untertanen sicherstellen, wenn es, wie im Preußen des 19. Jahrhunderts, kein allgemeines bindendes Recht gab, sondern im Fall des Falles regionale Rechte galten? Wie selbstbestimmt konnte ein König handeln, der bis über beide Ohren verschuldet war? Nicht zu reden davon, dass der König immer abhängig von Beratern und Machtgruppen im Land, von Bankiers und privaten Kriegsunternehmern war. Nicht jeder »souveräne« Fürst würde außerdem das existenzielle Risiko eingehen, Krieg zu führen; das musste man sich leisten können.

Die Souveränitätskonstruktion in der Tradition Bodins zielte auf einen absoluten Monarchen, und lange Zeit wurde das damit transportierte Selbstbild des Herrschers geglaubt, der von Bindungen gelöst ist. Die Absolutismusforschung hat in den letzten Jahrzehnten aber eindrücklich herausgearbeitet, dass diese Macht ihre sehr deutlichen Grenzen hatte – bis hin zu der Position, wonach dieser Begriff nicht mehr verwendbar schien.[2] Wie viel blieb von der Souveränität des Herrschers dann noch übrig? »Souveränität« war mithin eine notwendige Fiktion: In den allermeisten Fällen konnten die Herrscher diesem Anspruch faktisch nicht

1 Diesen Begriff wurde augenscheinlich geprägt durch Reinhart Koselleck: Art. Staat und Souveränität, Vorbemerkung, in: Geschichtliche Grundbegriffe, Bd. 6, hg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Stuttgart 1990, S. 1-4; hier S. 3.

2 Anschließend an Nicholas Henshall: The Myth of Absolutism. Change and Continuity in Early Modern European Monarchy, London 1992. Als Zusammenfassung der Diskussion Lothar Schilling: Vom Nutzen und Nachteil eines Mythos, in: Absolutismus, ein unersetzliches Forschungskonzept? Eine deutsch-französische Bilanz, hg. von ders., München 2008, S. 13-31.

genügen. Hätten sie jedoch darauf verzichtet, wären sie nicht mehr als Gleiche unter Gleichen anerkannt worden.

Was aber die Souveränität als Anspruch von Anfang an begleitete, und das sollte langfristig wirksam sein, war ihre Begründung: Sie leitete sich her aus der *necessitas*, dem Notstand, der kein Gebot kannte. Anders als die aristotelische Politiktheorie, die Politik von ihren Möglichkeiten her verstand, wurde damit Politik von der Ausnahme, von der existenziellen Gefahr her begriffen. Die Kennzeichen staatlicher Souveränität wurden dann offenbar, wenn die Normalität der allerseits akzeptierten Gesetze nicht mehr galt. Wann aber die *necessitas*, der Ausnahmezustand gegeben war: Das festzustellen wiederum oblag dem Souverän, der eben dadurch seine Souveränität erwies.

Im Monarchen war diese Souveränität personal sichtbar. Mit der Zeit wurde sie aber immer unsichtbarer und abstrakter. Schon in der Frühen Neuzeit entpersönlichte sich der *roi sacre*, wurde eher zu einem Prinzip als einer realen Person, wenngleich das Prinzip ohne die Person nicht denkbar war. Spätestens mit der Französischen Revolution, begrifflich bereits in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts vorbereitet, wanderte so die Autorität vom Fürsten auf den un- und überpersönlichen »Staat« über. Der Staatsbegriff enthielt einen utopischen Überschuss, erkennbar in der Polysemie des Begriffs. Das entlastete einerseits den Monarchen, der ja zumeist immer noch da war, nun aber eher als Treuhänder und Verkörperung der abstrakteren staatlichen Autorität. Andererseits bereitete dies den Boden dafür, vor allem in der deutschen Begriffstradition, den Staat zu einem historischen Akteur, ja sogar zu einem Ziel der Weltgeschichte zu erklären. Erst der weitgehend entpersonalisierte Staat, wie er im 19. Jahrhundert seine moderne Gestalt fand, hat – jedenfalls weitgehend, jedenfalls in Europa – die Souveränität nach innen erreicht, die vorher bestenfalls akklamiert wurde: Die Einheit von Gesetzgebung und Gesetzesumsetzung, das einheitliche Recht, die Sicherstellung von Ordnung und Sicherheit, die Kontrolle auch über gesellschaftliche Felder, die vorher lange als nichtstaatlich erschienen waren, wie Schule und sogar – weitgehend – die Kirchen. Zwar muss man auch hier immer im Relativ formulieren, aber diese »innere Staatsbildung«, wie das Otto Hintze klassisch genannt hat, war erst unter der Souveränität eines »Staates« möglich, der nicht mehr allein von seiner personalen Spitze her gedacht war, sondern an dessen Herrschaft viele mitwirkten.[3]

3 Otto Hintze, Wesen und Wandlung des modernen Staates, in: ders.: Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte, hg. v. Gerhard Oestreich, Göttingen 1970, S. 470-496.

Es ist kein Zufall, dass sich in etwa gleichzeitig zur Staatssouveränität das Prinzip der Volkssouveränität entwickelte. Bei beiden gab es ein Gegenkonzept, und das war der Fürst. Sie waren aber nicht einfach analog. Entstand der Staat als Träger der Souveränität als *Institution* gegen die Personalität des Fürsten, so entwickelte sich die Volkssouveränität als ein entgegengesetztes Prinzip der *Legitimität*. Volk stand hier zunächst nicht als das »einfache« Volk, sondern als ein Synonym zur Nation: Das gesamte politische Kollektiv beanspruchte, Träger der Souveränität zu sein. Dieses Prinzip lag im Kern der Französischen Revolution.[4] Die Nation war Quell des politischen Selbstverständnisses und Form der politischen Selbstherrschaft. Das Kollektiv der Bürger (als Verkörperung des allgemeinen Willens) ist Souverän über das Kollektiv der Bürger (als Untertanen), und erst dadurch werden sie zu einer Einheit – Rousseau verfolgte hierbei einen ähnlichen Gedankengang wie Hobbes.

Damit war aber noch nicht die Frage beantwortet, wer Entscheidungen treffen und umsetzen sollte. Für die herkömmliche Theorie der politischen Willensbildung wie bei Montesquieu, aber auch für Abbé Sieyès, waren das selbstverständlich gewählte Repräsentationskörperschaften. Erst in ihnen wurde die Nation »une et indivisible«. Für die Sansculotten wie für Robespierre verkörperte sich dagegen die Nation immer auch und sogar noch mehr im Volk außerhalb der Parlamente, und dahinter stand Rousseaus Idee der direkten (Versammlungs-)Demokratie. »Volkssouveränität« meinte das Volk in einem sehr konkreten und materialen Sinne. Wo das Volk, also die Nation sprach – in Volksversammlungen, in Bewegungen der Straße –, hatte der Konvent sein Vertretungsrecht verloren. Die Einheit des Volkes erwies sich auch darin, dass jeder Einzelne, jede Gruppe für die Gesamtheit sprechen konnten. Diese Emphase des Volks als alleiniger und in sich homogener Ursprung der Souveränität war zum einen eine Absage an die Gewaltenteilung, mit der die Idee der Volkssouveränität sich nie gut vertragen hat; ebenso auch an die politischen Klassen, die sich als Folge der Repräsentationskörperschaften unmittelbar bildeten, an die Aristokratie als geborene politische Klasse zumal. Berufspolitiker sind die natürlichen Feinde dieses Verständnisses von Volkssouveränität, und die Anklänge an heutige Denkfiguren, die »populistisch« genannt werden, sind nicht zufällig. Auch in Großbritannien, mit einer ganz anderen politischen Tradition, war die Gewaltenteilung nicht selbstverständlich. Hier hatte sich seit der Glorious Revolution ein Verständnis von der Souveränität des *Parla-*

4 Keith Michael Baker: Souveraineté, in: Dictionnaire critique de la révolution française, hg. von François Furet und Mona Ozouf, Paris 1988, S. 888-902.

ments entwickelt: Das Parlament (im Sinne seiner drei Teile: Krone, Lords, Commons) galt als Inhaber der höchsten Gewalt, und eine regulierende Verfassungsgerichtsbarkeit brauchte es deshalb nicht. Inwieweit man heute in Großbritannien noch davon sprechen kann, ist umstritten – aber ein Verfassungsgericht im deutschen Sinne gibt es in Großbritannien nicht, wie es ja auch keine geschriebene Verfassung gibt.[5]

Die Idee der Volkssouveränität brauchte noch viel mehr als die staatliche Souveränität die Suggestion der Homogenität dieses Volkes. Rousseaus Begriff der *volonté générale* war ja metaphysisch: Im Grunde bedurfte es nicht einmal eines diskursiven Prozesses, um zur Erkenntnis des Gemeinwohls zu gelangen – im Gegenteil: »[…] lange Debatten jedoch, Meinungsverschiedenheiten, Unruhe zeigen das Emporkommen der Sonderinteressen und den Niedergang des Staates an«.[6] Die *volonté générale* lag schon in jedem (männlichen) Menschen selbst gewissermaßen abrufbar bereit; und wenn man die Abstimmung verlor, durfte man sich fragen, warum man sich im Gemeinwillen getäuscht hatte. Die *volonté générale* war im Grunde eine säkularisierte Version von Gottes Willen. Dass es (wie in der englischen Verfassungspraxis) eine Opposition gab, die nicht überzeugbar war und blieb und ihre alternative Vorstellung von dem hatte, was die *volonté générale* wollte; erst recht, dass es eine Pluralität der Meinungen geben sollte: Das war in den Ideen Rousseaus, Robespierres und Saint-Justs nicht vorgesehen. Letzterer drückte es so aus: »Jeder, der sich dem Volk entgegenstellt, zählt nicht mehr zum Souverän, und jeder, der nicht mehr zum Souverän gerechnet wird, ist ein Feind«.[7]

Diese Idee der Homogenität eines politischen Kollektivs namens »Volk« oder »Nation« steht in einer eigenartig paradoxen Beziehung zum gleichzeitig sich vollziehenden säkularen Prozess der sozialen und politischen Differenzierung der Gesellschaft und dem damit gegebenen Umstand, dass weder das Volk noch der Staat ohne weiteres als kohärente Einheiten zu sehen waren. Meinungen, Interessen, soziale Positionen, Herkünfte, Machtzugänge, Bündnisse und Interdependenzen unterschieden sich und schufen Vielfältigkeiten, die es schwermachten, eine einheitliche Souveränität zu postulieren. Alle Konzepte von abgestufter oder geteilter Souveränität beriefen sich im Grunde auf die Komplexität

5 Michael Gordon: Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution. Process, Politics and Democracy, Oxford 2015.

6 Jean-Jacques Rousseau: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts (1762), hg. von Hans Brockard, Stuttgart 1977, S. 132 (IV, 2).

7 Zit. nach Rolf Reichardt: Das Blut der Freiheit. Französische Revolution und demokratische Kultur, Frankfurt a. M. 1998, S. 162.

der (meist politischen, aber auch sozialen) Gegebenheiten. Sie beanspruchten damit, die Realitäten besser abzubilden als ein monistisches Konzept, das eher als Idealtyp denn als real nutzbar erschien.

Und trotzdem verschwand die Sehnsucht nach Einheit und Homogenität nicht aus der Souveränitätsdiskussion. Man könnte argumentieren, dass gerade der Prozess der gesellschaftlichen Differenzierung diese Sehnsucht nach Homogenität als Gegenbewegung ausgelöst hat.[8] Wie stark das Sehnen danach war, ist an Carl Schmitts Bemühen zu sehen, einen einheitlich souveränen Staat zu konstruieren bzw. aus dessen Unmöglichkeit im Umkehrschluss zu postulieren, dass der Staat – er meinte freilich immer den »westfälischen« Staat – im Untergang begriffen sei, was er lebhaft bedauerte. Er übersteigerte und mystifizierte die politische Homogenität des 19. Jahrhunderts; natürlich war der Staat des 19. Jahrhunderts kein so einheitlicher Körper, wie Schmitt sich das dachte. Aber mit seiner Zielbestimmung von Homogenität als Kennzeichen einer politischen Gemeinschaft formulierte er eine weitgehend konsensuelle Position – für Deutschland jedenfalls, denn hier schien die Pathologie einer »zerrissenen« oder »gespaltenen« Nation besonders augenfällig, und sie war es mindestens seit dem 19. Jahrhundert. Aber vermutlich sprach Schmitts Sehnsucht nach Homogenität weit über den deutschen Fall hinaus eine Gesellschaftsimagination an, die keinen Blick für Pluralität hatte, sondern diese als »Zerrissenheit« eben überwinden wollte. Nicht nur Rousseau und die Jakobiner hatten eine monistische Idee der Nation, auch der Nationalismus des 19. Jahrhunderts dachte so. Kelsen war mit seiner positiven Auffassung vom Pluralismus eine Ausnahme, ein visionärer Vordenker. In der Zwischenkriegszeit erschien sein Denken vielen als unzeitgemäß.

Diese Diskurse waren im Grunde um die innere Souveränität konzentriert. Wie verhielt es sich mit der äußeren Souveränität, sobald der Staat konsolidiert war? Der Kern des Problems bestand in der Gleichheit der Staaten untereinander, denn faktisch waren sie einander natürlich keineswegs gleich; die ökonomischen und militärischen Möglichkeiten unterschieden sich ebenso wie das Prestige. Diese ungleiche Gleichheit in der Frühen Neuzeit äußerte sich in endlosen Rangstreitigkeiten, in denen verhandelt wurde, wer denn nun als Gleicher unter Gleichen gelten könnte. Dass auch Stadtrepubliken sich um eine Königswürde (und sei es nur diejenige von Zypern) bemühten, weil damit ein Begriff

8 Vgl. Thomas Mergel: Die Sehnsucht nach Ähnlichkeit und die Erfahrung der Verschiedenheit. Perspektiven einer Europäischen Gesellschaftsgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: Archiv für Sozialgeschichte 49, 2009, S. 417-434.

von Souveränität verknüpft wurde, zielte auf diese Gleichheitssuggestion.[9] Im 19. Jahrhundert war das kein Problem mehr: Nach den Napoleonischen Kriegen stand einigermaßen fest, was nun als selbständiger Staat gelten könne und was nicht. Auf dieser Basis entwickelten sich stabile interstaatliche Bundeskonstruktionen, die teilweise als Vorformen staatlicher Einigung fungierten und durchaus die Souveränität einzelner Staaten tangierten, wie der Deutsche Bund oder, vielfach als Anschubfaktor unterschätzt, der Deutsche Zollverein. Aber wie souverän war man auf der Basis dieser interstaatlichen Gleichheit tatsächlich? Will man ernsthaft behaupten, die Staaten des Deutschen Bundes seien gleichermaßen souverän gewesen? Desgleichen die westfälische Souveränität: Das Interventionsverbot galt, solange man sich daran hielt, aber nicht länger. Natürlich intervenierten Staaten in anderen Staaten, wenn sie es sich leisten konnten; nicht nur die Monroe-Doktrin für die USA, sondern auch die praktische Politik Preußens zeigt das, und dabei ist von den Kolonien noch überhaupt nicht die Rede. Überstaatliche Bündnis- oder Vereinskonstruktionen basierten darauf, dass alle sich daran hielten. Als im Jahre 1866 Preußen gegen Österreich Krieg begann, also Bundesgenosse gegen Bundesgenossen, konnte keine Rede von irgendwelchen Sanktionen gegen den Übeltäter sein. Vielmehr wurde der Angriff als faktisches Ende des Deutschen Bundes betrachtet. Mit Carl Schmitt ist ein Bund zu Ende, sobald die Souveränitätsfrage gestellt wird.[10]

Häufig ließ die Souveränität sich auch nicht eindeutig situieren. Wo war sie in einem föderalen politischen System zu platzieren? Das Problem galt besonders für das Kaiserreich, dessen unklare staatsrechtliche Konstruktion die Zeitgenossen rätseln und streiten ließ. Es galt aber auch und eigentlich noch mehr für die USA, die nicht nur ein verfassungsrechtlich kompliziertes Konstrukt von (souveränen?) Einzelstaaten waren, sondern die in den 1860er Jahren auch einen ganz klassischen Bürgerkrieg durchlitten, der in seiner Erbittertheit an die europäischen Bürgerkriege des 17. Jahrhunderts erinnerte und den man in Johannes Burkhardts Diktion ebenfalls einen Staatsbildungskrieg nennen könnte. Dass sich das Problem seither nicht erledigt hat, erweist sich daran, dass die Frage, inwieweit die USA ein Staat seien oder eigentlich ein Bund von Republiken, in der US-amerikanischen radikalen Rechten seit einigen Jahren wieder intensiv diskutiert wird. Aber immerhin: Die USA sind seit dem Bürgerkrieg ohne Frage kriegsfähig gewesen.

9 Vgl. Niels F. May: Zwischen fürstlicher Repräsentation und adliger Statuspolitik. Das Kongresszeremoniell bei den westfälischen Friedensverhandlungen, Ostfildern 2016, S. 140f.

10 Vgl. den Beitrag von Dieter Grimm in diesem Band.

»Souveränität« war mithin im 19. Jahrhundert in vielerlei Hinsicht eine prekäre Angelegenheit, die häufig nur solange existierte, als sie nicht in Frage gestellt wurde. Einzelne politische Theoretiker haben schon vor und nach dem Ersten Weltkrieg das Konzept des souveränen Staates für überholt erklärt.[11] Diese Prekarität nahm im 20. Jahrhundert noch deutlich zu, und das ungeachtet der Tatsache, dass es eine Epoche der großen Kriege war, die gewöhnlich als ein Lackmustest auf Souveränität gesehen werden – sehr häufig auf souveränen Entscheidungen einzelner Personen beruhend, die allerdings nun (nicht immer zu Unrecht) behaupteten, im Einklang mit den Wünschen ihres Volkes zu handeln. Im Krieg erweist sich die Souveränität, und wenn man die Politiktheoretiker liest, möchte man meinen: Sie sei jedenfalls im 20. Jahrhundert eigens für den Krieg dagewesen. Vor allem nach dem Ersten Weltkrieg wurde die erfahrene Souveränität im Krieg, die auch als eine Erfahrung der Homogenität gedeutet wurde, einfach in den Frieden verlängert und hier zu einer enttäuschten Erwartung: Das war eine schwere Belastung vor allem für die Demokratien. Im Frieden wird anders entschieden als im Krieg.

Der Frieden war gewissermaßen die eigentliche Herausforderung für die Souveränität nach innen. Mit den Folgewirkungen von Industrialisierung und Wohlfahrtsstaat situierte sich die Rolle des Staates völlig neu, lebhaft beklagt von denen, die den Verlust der ursprünglichen Souveränität befürchteten. Der Staatsrechtler Ernst Forsthoff, ein Freund und Schüler Carl Schmitts, formulierte 1970 eine »Erinnerung an den Staat«. In seinem vielrezipierten Buch *Der Staat der Industriegesellschaft*, das mit diesem Kapitel begann, konstatierte er ein Ende der inneren Souveränität des Staates im Angesicht sozialstaatlicher Verpflichtungen, technischer und wirtschaftlicher Eigendynamiken und zunehmender Demokratisierungsforderungen.[12] Der Staat hat bei Forsthoff kaum mehr die Chance zum Herrschen, weil er von allen Seiten mit Leistungserwartungen und Mitspracheforderungen konfrontiert wird. Als »Daseinsvorsorgestaat«, so seine prägnante Formulierung, sei einerseits in allen Lebensbereichen sehr viel mehr Staat als früher. Andererseits sei dieser Staat, so Forsthoff pessimistisch, im Grunde inzwischen in einer reaktiven Zwangslage, weil von ihm erwartet wird, gewissermaßen als Sozialversicherung seiner Bürger zu agieren. Dies umso mehr, als die neu drohenden Gefahren auf der Ebene des nationalen Staates gar nicht mehr zu lösen seien. Und der erzkonservative Ernst Forsthoff nannte schon 1971

11 Quentin Skinner: A Genealogy of the Modern State, in: Proceedings of the British Academy 162, 2009, S. 325-370, hier S. 359 f.

12 Ernst Forsthoff: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, hier S. 11 ff.

nicht nur die Eigendynamik der Technologie, sondern auch das Umweltproblem.

Forsthoff verwies auf ein Bündel von Problemlagen, die zwar nicht allesamt neu waren, denen aber nun mit anderen Instrumenten begegnet wurde, nämlich mit internationalen Verpflichtungsgeflechten. In der atomaren Blockkonfrontation des Kalten Krieges wurden in vielerlei Hinsicht Souveränitätsrechte aufgegeben, und Forsthoff hat es diesem Konflikt, der in den Kreisen um Carl Schmitt »Weltbürgerkrieg« genannt wurde, zugeschrieben, dass die Souveränitätsdiskussion in der Zeit des Kalten Kriegs solche Fahrt aufnahm – nun vor allem als Abgesang.[13] Gerade konservative Staatsrechtler argumentierten, dass es eigentlich nur noch die Blockhegemonen seien, die ernsthaft souverän agieren könnten.[14] In Frankreich und Großbritannien, den beiden ehemaligen, nun durch die neue weltpolitische Pattsituation abgestiegenen europäischen Weltmächten, erhielt sich derweil eine Erzählung von Souveränität, die der frühneuzeitlichen Bestimmung von Ranggleichheit, von *grandeur*, auffällig nahekam und die man durchaus auch als Phantomschmerz nach dem Verlust der einstigen Größe deuten kann. Umgekehrt spricht viel dafür, die Konjunktur des Souveränismus, die ja nach 1990 keineswegs nur in den ehemaligen osteuropäischen Ländern, sondern auch im Westen angehoben hat, als eine Reaktion nach dem Ende der hegemonial verfassten Blockkonstruktionen zu sehen, die den meisten ihre Souveränität beschnitten hatten.

Parallel und teilweise quer zur Blockkonfrontation entstand aber eine neue Dynamik internationaler Zusammenarbeit, die die Souveränitätslage ebenfalls änderte. Das waren freiwillige Organisationen, und sie verstanden sich nicht als Vorformen einer neuen Souveränität, wenngleich in der Anfangsphase mancherorts von »Weltregierung« gefabelt wurde. Tatsächlich handelte es sich um vertragliche, völkerrechtliche Bindungen, und insofern war jede Abgabe von Souveränität, sofern davon die Rede sein konnte, zunächst freiwillig und widerruflich. Allerdings entwickelten die internationalen Organisationen eine Dynamik eigener Art. Ihnen beizutreten war mit der Zeit nicht mehr nur eine Sache des Gutdünkens der einzelnen Staaten. Denn hier wurden entscheidende Abreden getroffen und Bündnisse geschlossen, Gelder ver-

13 Hierzu Lukas Potsch: Die Moderne als Weltbürgerkrieg. Zeit- und Geschichtskritik bei Roman Schnur, Reinhart Koselleck, Hanno Kesting und Nicolaus Sombart, in: Leviathan 47, 2019, S. 244-265.

14 So z. B. Hermann Jahrreiß: Die Souveränität der Staaten. Ein Wort, mehrere Begriffe, viele Missverständnisse (1955), in: Die Entstehung des modernen souveränen Staates, hg. von Hanns Hubert Hofmann, Köln 1967, S. 35-51, hier S. 42 ff.

teilt, hier war auch internationales Prestige zu gewinnen. Dabeisein war also angeraten. Die Bedeutung dieser internationalen Organisationen hat nach dem Ende des Kalten Kriegs eher noch zugenommen. Man hält sie, namentlich die unter dem Dach der Vereinten Nationen, gern für zahnlose Tiger, und das ist jedenfalls dahingehend zutreffend, dass sie keine eigenen gewaltbasierten, »souveränen« Mittel haben, um kollektiv als verbindlich anerkannte Prinzipien wie z. B. das Verbot des Angriffskriegs durchzusetzen. Aber man unterschätzt m. E. die Dynamik an Erwartungen, die in einem kollektiven System aus Selbstverpflichtungen entsteht. Staaten können ebenso wenig wie Einzelne ohne Rücksicht auf die Folgen einfach sagen, dass sie ihr Geschwätz von gestern nicht kümmert. Aus solchen kollektiven Bindungen auszusteigen wird als Ausdruck und/oder als Ausgangspunkt eines Konflikts verstanden und steht insofern nicht einfach *ad libitum* zur Disposition. Die Hoffnung auf »Frieden durch Recht« hatte schon die völkerrechtlichen Anstrengungen nach dem Ersten Weltkrieg angeleitet, damals nur kurzfristig mit Erfolg.[15] Aber die internationale Politik nach dem Zweiten Weltkrieg baute darauf auf, nun mit geringeren Erwartungen, größerer Inklusivität und längerem Atem.

Frei im Sinn der alten Souveränität sind die Staaten, die der Weltbank, der WHO oder der Unesco angehören, nicht ohne weiteres. Erst recht gilt das für diejenigen Staaten, die auf Zuwendungen angewiesen sind. Wenn ein großer Teil des Staatshaushalts durch internationale Gelder bestritten wird, ist ohnehin fraglich, wie souverän man noch handeln kann. Hier zeigt sich übrigens ein Paradoxon, auf das Thomas Risse aufmerksam gemacht hat: Gerade im Fall von gescheiterten Staaten, denen von Leviathans wegen keinerlei Souveränität mehr zuzusprechen wäre, wird die (Fiktion der) Souveränität aufrechterhalten. Denn ohne die Annahme von Souveränität hätten die internationalen Organisationen keinen Ansprechpartner, denn Verbünde von Staaten können ja nicht mit Warlords kooperieren.[16] Eine notwendige Fiktion.

Am deutlichsten und in der Diskussion am klarsten benannt sind die Institutionen der europäischen Integration, und zwar auch deshalb, weil von Anfang an (und trotz allem immer noch) die Idee einer europäischen Staatlichkeit im Raum steht. Dass sich hier zunächst selbständige

15 Marcus M. Payk: Frieden durch Recht? Der Aufstieg des modernen Völkerrechts und der Friedensschluss nach dem Ersten Weltkrieg, München 2018.

16 Thomas Risse: Paradoxien der Souveränität. Was es heißt, wenn Staaten nicht mehr uneingeschränkt souverän sind, in: Internationale Politik 7/8, Juli/August 2007, S. 40-47 [https://internationalepolitik.de/de/paradoxien-der-souveraenitaet (letzter Zugriff 16. 6. 2023).

Staaten zusammenfanden, die einiges teilten und noch mehr teilen wollten, war zunächst selbstverständlich. Im Prozess der europäischen Integration schälte sich aber – wie intendiert, bliebe im Einzelnen zu fragen – ein ganz neues Modell von supranationaler politischer Organisation heraus, Man möchte es zwar nicht mit dem Begriff »staatlich« benennen, doch es gewinnt unverkennbar an Souveränitätsmomenten. Dass insbesondere Frankreich die europäischen Gemeinschaften auch als Instrumente für die eigene *grandeur* zu nutzen sucht(e), steht dem nicht entgegen. Dass aber der hauptsächliche Partner Frankreichs auf dem Weg nach Europa, die Bundesrepublik, in den ersten vier Nachkriegsjahrzehnten als bestenfalls halbsouverän gelten mochte, ist ein Hinweis auf die Begrenztheit dieser Kategorie im Zusammenhang mit der europäischen Einigung.

Ein Vorbild für das politische Konstrukt »Europa« gibt es bisher nicht, und diese Vorbildlosigkeit leitet auch die Diskussion an. Das heißt nicht, dass die europäische Integration nach dem Zweiten Weltkrieg präzedenzlos gewesen sei. Auch die ersten Anläufe einer interstaatlichen Kontrolle von Rohstoffpolitik zwischen Deutschland, Frankreich und den (späteren) Beneluxstaaten – das Internationale Stahlkartell von 1926 – bedeuteten eine Konkurrenz für einzelstaatliche Lenkungsanstrengungen. Damals schon galt die doppelte Zielsetzung einer besseren wirtschaftspolitischen Integration einerseits, einer politischen Einhegung andererseits. Die Vorläuferin der Europäischen Gemeinschaften, die Montanunion, kontrollierte nach diesem Vorbild in manchen Bereichen einzelstaatliche Wirtschaftspolitik.

Ursprünglich entstand »Europa« als Wirtschaftsgemeinschaft, aber sie ist seit den 1960er Jahren weit darüber hinaus gegangen. Dabei wurden Souveränitätsrechte von den Einzelstaaten auf die gemeinschaftliche Ebene übertragen, und zwar so, dass sie nicht einfach zurückgenommen werden können. Diese Dynamik der Selbstausweitung ist ein weiteres Kennzeichen der europäischen Integration, und das ist einer der hauptsächlichen Gründe für die nationalen Souveränisten aller Länder, »Europa« für eine Gefahr zu halten, die wie ein Krake die Nationalstaaten zunehmend umklammere und am Ende gar erdrosseln werde.

Am prägnantesten für die Dynamik der Selbstausweitung ist das Europäische Recht, das sich von einem sekundären zu einem – im Selbstverständnis des Europäischen Gerichtshofs – präskriptiven Recht gemausert hat, einem Recht, das seine eigenen Logiken hervorbringt und beansprucht, gegenüber den Rechtsordnungen der Einzelstaaten den Primat zu besitzen und selbst rechtsschöpferisch tätig zu sein. Das wird im Üb-

rigen auch von Staaten außerhalb der EU anerkannt.[17] Die europäische Integration ist ja in ihrem Kern ein rechtlicher Prozess. Bemerkenswert ist das hohe Prestige des Europäischen Gerichtshofs, der eigentlich ein Recht ohne staatliche Durchsetzungsmöglichkeiten spricht, sondern dabei auf die Mitgliedstaaten angewiesen bleibt. Auch wenn von Seiten einzelner Staaten wie Polen oder Ungarn erbittert gegen diesen Primat des Gemeinschaftsrechts gekämpft wird, auch wenn die Sanktionen, die zur Einhaltung des Europäischen Rechts verhängt werden, häufig nicht sehr effektiv zu sein scheinen: Die Macht des Europäischen Rechts zeigt sich zunächst nicht in LGBTQ-Rechten, sondern in technischen Normen, Abgasrichtlinien, Lebensmittelqualitäten oder Bildungsstandards wie den ECTS-Punkten, die mit dem Bologna-Prozess überall in Europa die Regeln des Studierens definieren. Die europäische Integration verläuft über weite Strecken als Standardisierung. Eine effektivere Schranke für die Ausweitung des Gemeinschaftsrechts stellt wahrscheinlich der einzelstaatliche Verfassungsvorbehalt dar, wie ihn auch das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat.

Solche Verpflichtungen schränken die Souveränität der Einzelstaaten ein; wie sich am Brexit gezeigt hat, lassen sie sich nicht einfach abschütteln, sondern höchstens gegen andere Verpflichtungen eintauschen.[18] Von den Souveränisten unter dem Schlachtruf »Taking back control« vorangetrieben, war der Brexit zwar erfolgreich dahingehend, dass Großbritannien jedenfalls einen großen Teil der EU-Verpflichtungen loswurde – mit der notablen, aber keineswegs einzigen Ausnahme der Irlandfrage. Gleichzeitig aber sah sich das Vereinigte Königreich in der Situation, nun mit anderen Partnern Verpflichtungen einzugehen, die am Ende nicht sehr viel mehr »Control« mit sich brachten, sei es bei Arbeitsmigranten, sei es bei Gütern, die nun beschafft werden mussten. Ob Großbritannien bei der Serie von bilateralen Verträgen, die es nun abschließen muss (und die häufig einer EU-Blaupause folgen), »souveräner« wird als vorher, ist füglich zu bezweifeln. Und nicht zu vergessen: Großbritannien ist auch als NATO-Mitglied in einer in mancher Hinsicht parallelen militärischen Bündnisstruktur, die ebenfalls enge Zusammenarbeit erheischt und, etwa im Fall der Bündnisverpflichtung, durchaus eine Einschränkung von Souveränität bedeutet. Bündnisse tun das, und ob es sich nun um militärische oder um wirtschaftliche Bünd-

17 Anne-Marie Burley und Walter Mattli: Europe Before the Court: A Political Theory of Legal Integration, in: Readings on the Theory and Practice of European Integration, in: International Organization 47, 1993, S. 41-76.

18 Beatrice Heuser: Brexit in History. Sovereignty or a European Union?, London 2019.

nisse handelt: Sofern sie nicht nur auf bestimmte Zeit abgeschlossen sind, sind sie Souveränitätseinschränkungen.

Aber ist man damit schon auf dem Weg zu einer souveränen europäischen Staatlichkeit? Das vorherrschende Argument lautet: nein, solange die Mitgliedstaaten für sich einzelstaatliche Souveränität behaupten und diese an Einzelfällen auch durchsetzen; nein, solange es am Ende die Chefs der Einzelstaaten sind, die im Verbund entscheiden, und nicht eine europäische Regierung jenseits einzelstaatlicher Voten; nein, solange die einzelstaatlichen Verfassungen als eine Schwelle verstanden werden, die das Gemeinschaftsrecht nicht überschreiten kann. Das ist im Fall von technischen Normen kein Problem, bei politischen Positionierungen wie im Fall des Ukrainekriegs sehr wohl. Erst recht wäre das der Fall bei grundlegenden Verfassungsreformen. Von einem europäischen Volk, das eine Berufung auf die Volkssouveränität ermöglichen würde, ist trotz des direkt gewählten Europäischen Parlaments keine Rede. Eine europäische Verfassung hat sich bislang nicht als Entscheidung eines solchen Volkes durchsetzen lassen. Selten genug bemerkt wird der Umstand, dass dieses Europa gar keine territoriale Einheit bildet und damit ein weiteres Moment von »Souveränität« außer Acht lässt: Der Schengen-Raum ist ein anderer als der Euro-Raum, der EU-Binnenmarkt umfasst Staaten, die gar nicht Mitglied der EU sind.[19] Dass der EU die Fähigkeit zum Kriegführen abgeht, ist angesichts dessen ein fast schon trivialer Einwand gegen die Souveränitätsbehauptung.

Darüber hinaus weist die Europäische Union seit dem Vertrag von Lissabon eine Eigenheit auf, die souveräne Staaten gewöhnlich nicht aufweisen: Mitglieder können nicht hinauskomplimentiert werden – sie können aber sehr wohl selbst austreten. In welchem Staat geht das? Großbritannien ist aus der EU ausgetreten; Schottland wird dagegen verwehrt, über einen Austritt aus dem UK auch nur abzustimmen, ein zweites Mal, nachdem der Brexit die Ausgangsbedingungen verändert hat. Dasselbe gilt für Katalonien im Falle Spaniens. Hieran sieht man sehr grundsätzliche Unterschiede.

Wegen dieser Mehrebenenkonstruktion hat für Europa das Argument einer geteilten oder geschichteten Souveränität Konjunktur. »Souveränität« ist ein Leitbild und nicht eine Tatsachenbehauptung, und es geht dabei um sehr viel weniger als die alten Maximen. Die Zielbestimmung liegt heute für die meisten nicht mehr in Vereinigten Staaten von Europa oder gar einer Europäischen Bundesrepublik. Nachdem man lange das

19 Vgl. Stephan Leibfried: Quo vadis, Europa?, in: Wirtschaftsdienst 91, 2011, S. 367-384.

Alte Reich als Interpretationsfolie herangezogen hat, hat Christoph Schönberger vorgeschlagen, Carl Schmitts Begriff des Bundes (nicht: Staatenbundes!) auf Europa anzuwenden.[20] In Schmitts Logik würde das aber bedeuten, dass die klassische Souveränitätsfrage hier besser nicht gestellt wird. Im Einklang damit ist die neue Semantik einer europäischen Souveränität eher weniger ambitioniert. Europäische Souveränität bedeutet in der Sprache Macrons oder auch Scholz' nicht mehr »handlungsmächtig« oder gar »plein pouvoir«, sondern: »handlungsfähig«, also eigentlich: das Gegenteil von paralysiert. Das mag man wohl glauben; mit Blick auf unsere frühneuzeitlichen Gewährsleute könnte man aber meinen, dass dafür der Begriff der Souveränität vielleicht doch ein wenig überzogen sei. Als Zielbegriff mag er anzeigen: Wir wären gerne handlungsfähiger, als wir es jetzt sind. Als pragmatischer Begriff bedeutet er: mehr geht momentan nicht. Was er allerdings offenbar abgestreift hat, war die Assoziation mit der *necessitas*; heute steht anscheinend eher die Möglichkeit im Vordergrund, also – wenn man so will – die *potentialitas*.

Diese Sprachregelung bezieht sich ausschließlich auf die äußere Souveränität. Dass die Europäische Union nach innen nur begrenzt durchsetzungsfähig ist und sich immer wieder an bockigen Einzelstaaten wundreibt, die sie vorführen wollen und gegen die es kein anderes Mittel als den oftmals wenig überzeugenden Geldhahn gibt (wenn überhaupt!), gereicht den emphatischen Europäern zum Ärger, muss aber hingenommen werden, zumal hier teilweise Konstruktionsfehler der Union ausgenutzt werden. Die Mittel der Wahl für die Entscheidungsfindung wie für den Umgang mit den Widerborstigen bedienen sich aus dem Werkzeugkasten der Governance und lauten: miteinander reden, Interdependenzen stärken, auf die Zeit setzen, Geld zusprechen oder verweigern. Das klingt nicht sehr souverän. Aber man mag die Verärgerten beruhigen mit dem Verweis auf den ebenfalls ziemlich zahnlosen britischen Premierminister James Callaghan, dessen lohnpolitische Festlegungen 1978 von den Gewerkschaften einfach ignoriert wurden. Dieses sehr zufällige Beispiel illustriert eine eigentlich alltägliche Erfahrung: Auch in vermeintlich souveränen Nationalstaaten ist die Durchsetzungskraft von oben nach unten oft recht begrenzt, und sie war es übrigens selbst im 19. Jahrhundert. Allerdings bedeutete das auch Callaghans politisches Ende als

20 Christoph Schönberger: Die Europäische Union als Bund: Zugleich ein Beitrag zur Verabschiedung des Staatenbund-Bundesstaat-Schemas, in: Archiv des öffentlichen Rechts 129, 2004, S. 81-120; Petra Deger: Die europäische Union als Gestaltungsraum – postsouveräne Territorialität oder das Ende moderner Staatlichkeit?, in: Postsouveräne Territorialität. Die Europäische Union und Ihr Raum, hg. von Ulrike Jureit und Nikola Tietze, Hamburg 2015, S. 273-297.

Premierminister. Ihm folgte eine ziemlich zähnefletschende Margaret Thatcher, die eine starke Idee von innerstaatlicher Souveränität hatte. Jemand wie Thatcher ist indes momentan in Europa nicht zu sehen, und sie hätte wohl weder die Bühne noch die Mittel.

Was ist aus diesen Diskussionen zu schließen, die einige Überlegungen dieses Bandes im Kontext der weiteren Debatten zur Souveränität resümieren wollen? Es ist m. E. vor allem der veränderte Bedeutungshorizont des Begriffs, der fragen lässt, ob die heutigen Debatten tatsächlich denselben Gegenstand traktieren wie vor mehr als 200 Jahren. Die Übertragung vom personal gedachten Monarchen auf den Staat änderte schon vieles, und der Staatsrechtler Ernst Forsthoff, dem weniger am Rechtsstaat als am Hobbesschen Leviathan gelegen war, konstatierte, dass man mit dieser Übertragung in Wahrheit den Souveränitätsbegriff schon aufgegeben habe.[21] Wenn damals schon der Staatsbegriff an ein Ende kam, was ging dann erst verloren mit der Einbindung in Mächtegleichgewichte wie im 19. Jahrhundert, in internationale Organisationen und Abmachungen, was mit der Mehrebenenkonstruktion der EU, der »Vergesellschaftung des Staates« durch Daseinsvorsorge, Interessenverbände und -parteien? Wenn also heute eingefleischte traditionelle Souveränitätstheoretiker sagen: Entweder volle Souveränität oder keine – dann ist zurückzufragen: wann und für wen war diese volle Souveränität jemals real gegeben, über den Status des Zielbegriffs hinaus? Natürlich beschränkten seit der Frühen Neuzeit Bündnisse, Hegemonien, ständische Widerhaken oder finanzielle Klemmen für viele Monarchen und Staaten die effektive Handlungsfähigkeit, die man »Souveränität« nennen könnte. Erst recht haben rechts- und sozialstaatliche Bindungen, staatliche Verwaltungen, ein professionelles Militär und mächtige Industrieunternehmen im 19. Jahrhundert staatliche Souveränität eingeschränkt. Letztere haben, etwa in den USA, im Ruhrgebiet oder im Saarland, durchaus parastaatliche Funktionen übernommen. Im 20. Jahrhundert haben Blockbildungen, internationale Kooperationen und Organisationen die einzelstaatliche Souveränität eingehegt und teilweise übernommen. Das politische Instrumentarium orientiert sich heute am Leitbild der Governance – nicht, weil staatliche Politik nach innen und nach außen schäfchenweich sein möchte, sondern weil sich hiermit mehr bewirken lässt als mit einem streng blickenden Leviathan, dessen Anspruch sowieso nicht mehr geglaubt wird und nicht mehr durchsetzbar ist.

Souveränität ist unter diesen Bedingungen einerseits das, was sie immer war: ein zugesprochener Status, der mit Erwartungen an Hand-

21 Forsthoff: Der Staat (Anm. 12), S. 14.

lungsmacht verbunden ist. Die Bedingungen, Formen und die Reichweite dieser Handlungsmacht haben sich aber andererseits durch das Zusammenwachsen der Welt dramatisch verändert. Es steht nicht eine Weltregierung zu erwarten, wie die Politiktheoretiker der 1950er Jahre sie am Horizont sahen. Vielmehr wird man mit einer Politik zu rechnen haben, die auf allen Ebenen die vielfachen Interdependenzen berücksichtigt. Sie bestimmen die mittlerweile multipolare Welt und werden das vermutlich weiterhin tun, wenn auch (angesichts der aktuellen Weltlage drängt sich das auf) wohl vorläufig oder auf längere Zeit reduziert oder anders orientiert. Solche Interdependenzen, Rücksichten, die man auf einen Nachbarn oder wirtschaftliche Beziehungen nehmen musste, gab es früher auch, allerdings sind sie inzwischen grundlegend systemrelevant geworden. Schifffahrtsrouten, Produktionsstandorte, Konsumentenwünsche, Seltene Erden, Forschungsaustausch, Patentrechte, Arbeitskräftebedarf, Klimafragen: Solche Themen sind relevant für das Handeln der Staaten, die aus guten Gründen meist lieber auf Verträge denn auf machtstaatliche Durchsetzung setzen.

Wenn ein Staat Krieg führen möchte, dann kann er das unter Umständen nach wie vor tun. Das gilt vor allem für die drei Großstaaten Russland, China und USA, die seit langem und in letzter Zeit verstärkt auf diesen Ausdruck von Souveränität setzen. Die kleinen Kriege werden sowieso nicht aussterben. Aber auch die großen, wie zur Zeit in der Ukraine (und wer weiß, ob es bei der jetzigen Begrenzung dieses Kriegs bleibt), werden wohl weiterhin stattfinden, obwohl seit 1945 eine gewisse Tendenz zu ihrer Begrenzung im Zeichen der Atomkriegsdrohung zu beobachten war – auch dies könnte man eine Begrenzung der Souveränität nennen. Seit dem Ersten, erst recht seit dem Zweiten Weltkrieg hat sich allerdings der legitimatorische Rahmen dafür dramatisch gewandelt, denn die Frage »darf der das?« ist die erste, die weltöffentlich gestellt wird, wenn jemand einen Krieg anfängt. Eine solche Frage musste sich weder Ludwig XIV. noch Bismarck stellen lassen. Und es kann mit guten Gründen vermutet werden, dass diese, auf völkerrechtliche Vereinbarungen pochende Frage selbst bei denen nicht ganz ohne Eindruck bleibt, die ansonsten unter Berufung auf ihre Souveränität das Völkerrecht mit Füßen treten.

Autorinnen und Autoren

Bertrand Badie, Professor em. an der Sciences Po Paris. Wichtige Publikationen: Rethinking International Relations, Cheltenham 2020; Les Puissances mondialisées, Paris 2021; Vivre deux cultures. Comment peut-on naître franco-persan, Paris 2022; Pour une approche subjective des relations internationales, Paris 2023.

Salih Isik Bora, Doktorand in Politikwissenschaft an der Sciences Po Paris unter der Leitung von Christian Lequesne und Chris Bickerton (Cambridge). In seinem Forschungsprojekt analysiert er die Benutzung des Begriffs »Europäische Souveränität« in der EU-Politik.

Yannick Bosc, Maître de conférences für Geschichte der Frühen Neuzeit, Universität Rouen Normandie – GRHis. Wichtige Publikationen: (mit Marc Belissa), Le Consulat de Bonaparte. La fabrique de l'État et la société propriétaire 1799-1804, Paris 2021; Le peuple souverain et la démocratie. Politique de Robespierre, Paris 2019. https://orcid.org/0000-0002-4578-5038

Guido Braun, Professor für Geschichte der Frühen Neuzeit an der Université de Haute-Alsace (Mulhouse), seit 2021 Direktor des Centre de Recherche sur les Économies, les Sociétés, les Arts et les Techniques (CRÉSAT). Wichtige Publikationen: Spies, Espionage and Secret Diplomacy in the Early Modern Period, hg. von dems. und Susanne Lachenicht, Stuttgart 2021; Diplomatische Wissenskulturen der Frühen Neuzeit. Erfahrungsräume und Orte der Wissensproduktion, hg. von dems., Berlin und Boston 2018.

Alain Chatriot, Professor an der Sciences Po Paris. Wichtige Publikationen: Pierre Mendès France. Pour une République moderne, Paris 2015; La politique du blé. Crises et régulations d'un marché dans la France de l'entre-deux-guerres, Paris 2016. https://orcid.org/0000-0001-5004-400X

Francis Cheneval, Professor für politische Philosophie an der Universität Zürich. Er publiziert zu unterschiedlichen Themen der politischen Philosophie und ihrer Geschichte, mit Schwerpunkten in Demokratietheorie und Eigentumsrechten. Wichtige Publikationen: The Government of the Peoples. On the Idea and Principles of Multilateral Democracy, New York 2011; Une petite philosophie de l'égalité des États, in: L'égalité des États membres de l'Union européenne, hg. von Edouard Dubout, Brüssel 2022, S. 299-309. https://orcid.org/0000-0002-6882-313X

Christophe Duhamelle, Professor an der École des hautes études en sciences sociales (EHESS) in Paris, von 2015 bis 2023 Direktor des Centre interdisci-

plinaire d'études et de recherches sur l'Allemagne (CIERA). Wichtige Publikationen: Le Saint-Empire, histoire sociale (XVIe-XVIIIe siècle), hg. von Falk Bretschneider und dems., Paris 2018; Die Grenze im Dorf. Katholische Identität im Zeitalter der Aufklärung, Würzburg 2018.

Dieter Gosewinkel, Professor für Neuere Geschichte an der Freien Universität Berlin, Senior Researcher am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. Wichtige Publikationen: Adolf Arndt. Die Wiederbegründung des Rechtsstaats aus dem Geist der Sozialdemokratie (1945-1961), Bonn 1991; Einbürgern und Ausschließen. Die Nationalisierung der Staatsangehörigkeit vom Deutschen Bund bis zur Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 2003; Struggles for Belonging. Citizenship in Europe, 1900-2020, Oxford 2021.

Dieter Grimm, Professor für Öffentliches Recht, Humboldt-Universität zu Berlin; Rektor a.D., Wissenschaftskolleg zu Berlin, Bundesverfassungsrichter a.D. Wichtige Publikationen: Souveränität. Herkunft und Zukunft eines Schlüsselbegriffs, Berlin 2009 (auf Englisch: New York 2015); Die Historiker und die Verfassung. Ein Beitrag zur Wirkungsgeschichte des Grundgesetzes, München 2022.

Jasper Heinzen, Senior Lecturer in moderner europäischer Geschichte an der University of York, England. Wichtige Publikationen: Making Prussians, Raising Germans: A Cultural History of Prussian State-building after Civil War, 1866-1935, Cambridge 2017; The Monarchical Principle in Question. Hohenzollern State-building, Conquest, and the Locus of Royal Sovereignty in Prussia, 1815-1871, in: The Historical Journal 64, 2021, S. 1281-1310; Monarchical State-building through State-destruction. Hohenzollern Self-legitimisation at the Expense of Deposed Dynasties in the Kaiserreich, in: German History 35, 2017, S. 525-550. https://orcid.org/0000-0002-6790-3787

Laurent Jalabert, Maître de conférences für moderne Geschichte, Université de Lorraine-Nancy (CRULH). Wichtige Publikationen: Charles V de Lorraine (1643-1690) ou la quête de l'État, Metz 2017; Les protestantismes en Lorraine (XVIe-XXIe siècle), avec Julien Léonard, Lille 2019; Charles IV de Lorraine (1604-1675), l'esprit cavalier, Metz 2021. https://orcid.org/0000-0002-4477-4732

Rainer Maria Kiesow, Professor an der École des hautes études en sciences sociales (EHESS) in Paris, mit dem Lehrstuhl für »Die Ordnung des Rechts«. Seit 2022 für die Forschung zuständiger Vizepräsident der EHESS. Mitbegründer und -herausgeber der Zeitschriften »Myops« (2007 ff.) und »Grief« (2014 ff.). Wichtige Publikation: Carl Schmitt, Loi et jugement. Une enquête sur le problème de la pratique du droit, traduit de l'allemand et présenté par Rainer Maria Kiesow, Paris 2019. https://orcid.org/0000-0002-7875-4211

Martin Kintzinger, Professor für Geschichte des hohen und späten Mittelalters und Westeuropäische Geschichte an der Universität Münster. Wichtige Publikationen: Intellektuelle. Karrieren und Krisen einer Figur vom Mittelalter bis zur Gegenwart, hg. von dems. und Wolfgang Eric Wagner, Basel 2023; Mediatio und Superioritas. Schiedsgerichtsbarkeit und die Praktiken internationalen Rechts im Mittelalter, in: Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte Germanistische Abteilung 140, 2023, S. 127-169.

Christian Lequesne, Professor für Internationale Politik an der Science Po Paris. Mitbegründer und Mitherausgeber (mit Professor Christopher Hill aus Cambridge) der »European Review of International Studies«. Wichtige Publikationen: Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français, Paris 2017; Ministries of Foreign Affairs in the World. Actors of State Diplomacy, hg. von dem., Den Haag 2022. https://orcid.org/0000-0002-6698-2604

Thomas Maissen, Professor für Neuere Geschichte an der Universität Heidelberg, von 2013 bis 2023 Direktor des Deutschen Historischen Instituts Paris. Wichtige Publikationen: Die Geburt der Republic. Staatsverständnis und Repräsentation in der frühneuzeitlichen Eidgenossenschaft, Göttingen 2006; Geschichte der Frühen Neuzeit, München 2013. https://orcid.org/0000-0003-0356-2191

Niels F. May, Wissenschaftlicher Koordinator am Deutschen Historischen Institut Paris. Wichtige Publikationen: Transmettre l'Europe à la jeunesse. XXe-XXIe siècles, Rennes 2022, hg. von dems. und Sébastien Ledoux; National History and New Nationalism in the Twenty-first Century. A Global Comparison, hg. von dems. und Thomas Maissen, New York 2021. https://orcid.org/0000-0001-6485-4476

Thomas Mergel, Professor für Europäische Geschichte des 20. Jahrhunderts an der Humboldt-Universität zu Berlin. Wichtige Publikationen: Parlamentarische Kultur in der Weimarer Republik. Politische Kommunikation, symbolische Politik und Öffentlichkeit im Reichstag, Düsseldorf 2012; Staat und Staatlichkeit in der europäischen Moderne, Göttingen 2022.

Christoph Möllers, Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der Humboldt-Universität zu Berlin und Permanent Fellow am Wissenschaftskolleg zu Berlin. Wichtige Publikationen: Staat als Argument, Tübingen 2011; The Three Branches, Oxford 2013; Die Möglichkeit der Normen. Über eine soziale Praxis jenseits von Kausalität und Moralität, Berlin 2015; Freiheitsgrade. Elemente einer liberalen politischen Mechanik, Berlin 2022.

Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, emeritierte Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Würzburg. Wichtige Publikationen: Deutsche

Europapolitik. Von Adenauer bis Merkel, hg. von ders., Wiesbaden 2021; Germany and the European Union. How Angela Merkel Shaped Europe, Berlin 2022; Deutsche Prioritäten für Europas Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Zeichen der Zeitenwende, in: Handbuch zur deutschen Europapolitik, hg. von Katrin Böttger und Mathias Jopp, Baden-Baden 2024. https://orcid.org/0000-0001-8406-5693

LENNART SCHMIDT, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Neuere Geschichte an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

BERND SCHNEIDMÜLLER, Seniorprofessor für Mittelalterliche Geschichte an der Universität Heidelberg. Wichtige Publikationen: Grenzerfahrung und monarchische Ordnung. Europa 1200-1500, München 2011; Die Kaiser des Mittelalters. Von Karl dem Großen bis Maximilian I., München [4]2020.

PETER SCHRÖDER, Professor für die Geschichte des politischen Denkens am University College London. Gastprofessuren in Paris, Rom und Seoul. Wichtige Publikationen: Trust in Early Modern International Political Thought, 1598-1713, Cambridge 2017; als Herausgeber: Robert Filmer, Patriarcha, Hamburg 2019; Thomas Hobbes, Dialog zwischen einem Philosophen und einem Juristen über das englische Common Law, Hamburg 2021. https://orcid.org/0000-0001-8772-4308

INES SOLDWISCH, Privatdozentin für Neuere und Neueste Geschichte an der RWTH Aachen University und der HHU Düsseldorf. Wichtige Publikationen: Das Europäische Parlament 1979-2004, Inszenierung, Selbst(er)findung und politisches Handeln von Abgeordneten, Stuttgart 2021; The Fear of the Word. Samizdat and political language in the real socialist dictatorship, in: Baltic worlds 1/2023, https://balticworlds.com/samizdat-and-political-language-in-the-real-socialist-dictatorship/, S. 63-69. https://orcid.org/0009-0001-9052-6756

CÉLINE SPECTOR, Professorin für Philosophie an der Sorbonne Universität. Wichtige Publikationen: No demos? Souveraineté et démocratie à l'épreuve de l'Europe, Paris 2021; Europe philosophique, Europe politique. L'héritage des Lumières, hg. von ders. und Tristan Coignard, Paris 2022; Penser l'Europe au XVIIIe siècle. Commerce, Civilisation, Empire, hg. von ders. und Antoine Lilti, Oxford 2014. https://orcid.org/0000-0001-7929-4918

PETER TECHET, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Habilitand an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich sowie Visiting Fellow an der Universität Luzern. Wichtige Publikation: Umkämpfte Kirche. Innerkatholische Konflikte im österreichisch-ungarischen Küstenland, Göttingen 2021. https://orcid.org/0000-0002-0255-140X

Guido Thiemeyer, Professor für Neuere Geschichte an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Wichtige Publikationen: Geschichte der Europäischen Integration, Göttingen 2023; Der Rhein/Le Rhin. Eine politische Landschaft zwischen Deutschland und Frankreich 1815 bis heute/Un espace partagé entre la France et l'Allemagne 1815 à nos jours, hg. von dems. und Hélène Miard-Delacroix, Stuttgart 2018.

Benoit Vaillot, Postdoctoral Researcher an der Universität Luxemburg. Wichtige Publikationen: L'invention d'une frontière. Entre France et Allemagne, 1871-1914, Paris 2023; Nationaliser le ciel. L'invention de la souveraineté aérienne entre France et Allemagne au début du XXe siècle, in: 20 & 21. Revue d'histoire 152, 2021, S. 107-124. https://orcid.org/0000-0003-4988-4110

Miloš Vec, Professor für Europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte an der Universität Wien. Fellow am Wissenschaftskolleg, 2011-2012; Senior Global Hauser Fellow an der NYU in 2017; von 2016-2020 Permanent Fellow am Institut für die Wissenschaften vom Menschen (IWM), Wien; WS 2022/23 Honorary Fellow am Historischen Kolleg. Wichtige Publikationen: Constructing International Law. The Birth of a Discipline, hg. von dems. und Luigi Nuzzo, Frankfurt a. M. 2012; Wolfgang Preiser (1903-1997) und sein »Institut für Geschichte des Völkerrechts« an der Universität Frankfurt, erscheint 2024.

Jonathan Voges, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Historischen Seminar der Leibniz Universität Hannover; Vertretungsprofessur Justus-Liebig-Universität Gießen. Wichtige Publikationen: »Selbst ist der Mann.« Do-it-yourself und Heimwerken in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 2017; Wissenschaftler als Diplomaten. Der Völkerbund und die internationale geistige Zusammenarbeit in den 1920er Jahren, in: Acta Historica Leopoldina 73, 2021, S. 121-138. https://orcid.org/0000-0002-0079-4037

Jakob Zollmann, Wissenschaftler am Wissenschaftszentrum Berlin. Wichtige Publikationen: Koloniale Herrschaft und ihre Grenzen. Die Kolonialpolizei in Deutsch Südwestafrika 1894-1915, Göttingen 2010; Naulila 1914. World War I in Angola and International Law. A Study in (Post-)Colonial Border Regimes and Interstate Arbitration, Baden-Baden 2016.